



Contribution à la nouvelle politique foncière malagasy : activités réalisées et mise en perspective

Rapport final d'assistance technique auprès du Programme National Foncier

André Teyssier
mars 2004 – juin 2009



Contribution à la réforme foncière malagasy : activités réalisées et mise en perspective

*Rapport final d'assistance technique auprès du Programme National Foncier
André Teyssier, mars 2004 – juin 2009*

Document interne

Localisation (Pays, Ville)	Madagascar, Antananarivo
Nom, Prénom	Teyssier, André
Type de poste	National
Intitulé du poste	Conseiller technique
Institution Département de rattachement (en fin de contrat d'assistance technique)	Secrétariat Général du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation - Programme National Foncier
Date première arrivée en poste	3 mars 2004
Date fin du contrat en cours	28 février 2009
Période couverte par cette fiche	3 mars 2004 / 28 février 2009 + prolongation sur financement UPDR-AFD du 1 ^{er} mars au 30 juin 2009
Date signature lettre de mission	Avril 2004
Service et chargé de mission correspondant à CID/DPDEV	

Contacts professionnels		Contact Personnels (facultatif)	
Mèl	ateyssier@cirad.mg	Mèl	ateyssier@cirad.fr
Téléphone	+261 20 22 300 92	Téléphone	+261 20 24 261 72
Portable	+261 33 14 550 59	Portable	+261 32 07 235 15
Adresse postale	SCAC – BP 834 – 101 Antananarivo – Madagascar		CIRAD – BP 853 101 Antananarivo – Madagascar

Fait à Antananarivo, le 12 juillet 2009.



SOMMAIRE

SOMMAIRE

LISTE DES ACRONYMES	4
1 LA POLITIQUE FONCIERE MALAGASY : CONTEXTE HISTORIQUE ET JUSTIFICATION D'UN CHANGEMENT DE PARADIGME.....	5
1.1 LE FONCIER A MADAGASCAR OU LA FAILLITE DU SYSTEME TORRENS.....	6
1.1.1 Un système foncier adapté... à la première moitié du XX ^{ème} siècle.....	6
1.1.2 Une information foncière confuse, pour une garantie aléatoire de la propriété.....	8
1.1.3 Des pratiques foncières locales généralisées et pourtant ignorées.....	9
1.2 DECENTRALISATION DE LA GESTION FONCIERE : PROCESSUS ET CONTENU D'UNE ORIENTATION INDISPENSABLE	10
1.2.1 Le processus et l'esprit de la réforme foncière	10
1.2.2 Le cadre juridique et les modes opératoires de la gestion foncière décentralisée.....	11
1.2.3 La gestion foncière décentralisée en pratique.....	12
1.3 DECENTRALISATION DE LA GESTION FONCIERE : UNE POLITIQUE FONCIERE PLUS EFFICACE ?	13
1.3.1 La montée en puissance de la gestion foncière décentralisée	13
1.3.2 Les avantages comparatifs de la gestion foncière décentralisée.....	17
1.3.3 Le coût de la sécurisation foncière comme stratégie de politique foncière et fiscale communale	19
1.3.4 Effets sur la gouvernance locale	20
1.4 LIMITES ET RISQUES DE LA GESTION FONCIERE DECENTRALISEE	20
1.4.1 Contraintes liées aux informations foncières	20
1.4.2 Contraintes technologiques et financières	21
1.4.3 Contraintes liées aux statuts des terres	21
1.4.4 Contraintes liées au niveau de compétences des communes et des agents communaux	22
1.4.5 Contraintes opérationnelles	22
2 LE LISTING D'ACTIVITES DE L'ASSISTANT TECHNIQUE, PERTINENCE ET CONTRAINTES DU POSTE.....	23
2.1 ACTIONS A CARACTERE INSTITUTIONNEL	24
2.2 ACTIONS A CARACTERE CONCEPTUEL.....	25
2.3 ACTIONS A CARACTERE OPERATIONNEL	26
2.3.1 Conception et suivi d'opérations foncières	26
2.3.2 Formation.....	27
2.3.3 Communication	28
2.3.4 Publications et communications internationales.....	28
2.4 REALISATION DES OBJECTIFS DE LA LETTRE DE MISSION INITIALE	29
2.5 PERTINENCE ET CONTRAINTES DU POSTE	31
2.5.1 Pertinence du positionnement thématique du poste	31
2.5.2 Pertinence du positionnement institutionnel	31
2.5.3 Contraintes et limites du poste	32
3 ENJEUX ACTUELS ET MISE EN PERSPECTIVE DE LA NOUVELLE POLITIQUE FONCIERE MALAGASY : QUELLE STRATEGIE D'APPUI ?	35
3.1 ACQUIS ET FAIBLESSES DE LA REFORME FONCIERE MALAGASY	36
3.1.1 Les premiers résultats	36
3.1.2 Les fragilités de la nouvelle politique foncière	37
3.2 QUELLES PERSPECTIVES POUR LA REFORME FONCIERE MALAGASY ?	42
3.2.1 Des enjeux de conception	42
3.2.2 Des enjeux de compétence.....	43
3.2.3 Des enjeux de pérennisation et d'institutionnalisation	44

3.2.4	<i>Des enjeux d'évaluation</i>	44	
3.3	LES CHANTIERS A ENGAGER	45	3
3.3.1	<i>Chantiers juridiques et méthodologiques</i>	45	
3.3.2	<i>Chantiers technologiques</i>	46	
3.3.3	<i>Chantier national de formation, d'appui-conseil et de communication</i>	46	
3.3.4	<i>Chantier de pérennisation de la réforme foncière et de restructuration du secteur foncier.</i>	47	
3.3.5	<i>Chantier d'évaluation</i>	48	
3.4	POURSUITE DU PROCESSUS DE REFORME FONCIERE : PROPOSITIONS POUR UN EXERCICE DE PROSPECTIVE	49	
3.5	QUELLE CONTRIBUTION FRANÇAISE A LA REFORME FONCIERE MALAGASY ?	50	
4	ANNEXES	53	

Ce rapport présente les activités réalisées par André Teyssier, assistant technique affecté depuis mars 2004 auprès de trois ministères successifs en charge du secteur foncier, en appui à la conception et à la mise en œuvre d'une nouvelle politique foncière.

La première partie de ce document présente le contexte et l'historique du processus de mise en place d'une politique foncière rénovée, ainsi que les principaux résultats obtenus depuis 2005.

La deuxième partie énumère la liste des activités engagées durant plus de cinq années, en détaillant les dimensions institutionnelles, conceptuelles et opérationnelles de ce poste.

Dans une deuxième partie, ce rapport esquisse une analyse de la situation actuelle de la réforme foncière, tente d'en mesurer les forces et les faiblesses et propose en conséquence une stratégie d'accompagnement, notamment par l'aide publique française, du processus de réforme.

Les propos, analyses et réflexions contenus dans ce rapport n'engagent que leur auteur et ne reflètent en aucun cas une position des partenaires institutionnels français ou malgaches.

Liste des acronymes

<i>AD2M :</i>	<i>projet d'Appui au Développement du Menabe et du Melaky</i>
<i>AFD :</i>	<i>Agence Française de Développement</i>
<i>AGF :</i>	<i>Agent du Guichet Foncier communal</i>
<i>BVPI :</i>	<i>programme Bassins-Versants et Périmètres Irrigués</i>
<i>CIRAD :</i>	<i>Centre de Coopération Internationale en Recherche Agronomique pour le Développement</i>
<i>CF :</i>	<i>Certificat Foncier</i>
<i>CRIF :</i>	<i>Centre de Ressources et d'Informations Foncières</i>
<i>DDSF :</i>	<i>Direction des Domaines et des Services Fonciers</i>
<i>EDBM :</i>	<i>Economic Development Board of Madagascar</i>
<i>ENAM :</i>	<i>Ecole Nationale d'Administration de Madagascar</i>
<i>FDL :</i>	<i>Fonds de Développement Local</i>
<i>GELOSE :</i>	<i>Gestion Locale Sécurisée</i>
<i>GF :</i>	<i>Guichet Foncier communal</i>
<i>GPS :</i>	<i>Global Position System</i>
<i>MAEP :</i>	<i>Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche</i>
<i>MAP :</i>	<i>Madagascar Action Plan</i>
<i>MATD :</i>	<i>Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation</i>
<i>MCA :</i>	<i>Millennium Challenge Account Madagascar</i>
<i>MCC :</i>	<i>Millennium Challenge Corporation</i>
<i>MIT :</i>	<i>Massachusetts Institute of Technology – PAL : Poverty Action Lab</i>
<i>MinRFDAT :</i>	<i>Ministère de la Réforme Foncière, des Domaines et de l'Aménagement du Territoire</i>
<i>OPCI :</i>	<i>Organisme Public de Coopération Inter-communale</i>
<i>PAL :</i>	<i>Poverty Action Lab</i>
<i>PGE :</i>	<i>Politique Générale de l'Etat</i>
<i>PHBM :</i>	<i>Projet pour le développement du Haut Bassin du Mandrare</i>
<i>PLOF :</i>	<i>Plan Local d'Occupation Foncière</i>
<i>PPRR :</i>	<i>Programme de Promotion des Revenus Ruraux</i>
<i>PNF :</i>	<i>Programme National Foncier</i>
<i>SCAC :</i>	<i>Service de Coopération et d'Action Culturelle</i>
<i>SIG :</i>	<i>Système d'Information Géographique</i>
<i>SFR :</i>	<i>Sécurisation Foncière Relative</i>

PREMIERE PARTIE

1 LA POLITIQUE FONCIERE MALAGASY : CONTEXTE HISTORIQUE ET JUSTIFICATION D'UN CHANGEMENT DE PARADIGME¹

Ce poste d'assistant technique a été sollicité par les autorités malgaches au début des années 2000, en perspective d'un appui à la mise en œuvre d'une réforme en profondeur de la politique foncière. Il a été effectivement mis en place en mars 2004.

Cette première partie présente :

- le contexte qui a justifié un changement radical de politique foncière ;
- l'historique du processus de mise en place d'une politique foncière renouvelée ;
- les principaux résultats obtenus depuis 2005.

¹ Ce chapitre reprend le texte d'un article soumis à la revue World Development en juillet 2009.

1.1 Le foncier à Madagascar ou la faillite du système Torrens

1.1.1 Un système foncier adapté... à la première moitié du XX^{ème} siècle

Au lendemain de la conquête de 1896, l'une des priorités des autorités coloniales françaises fut de bâtir un système domanial et foncier inspiré du Torrens Act australien, en perspective de l'installation, entre autres, d'entreprises susceptibles de développer des filières agro-industrielles. Ce système se base sur une présomption de domanialité, principe selon lequel la terre est présumée appartenir à l'Etat. Ainsi, l'Etat est en situation d'accorder des droits de propriété à ceux qui réalisent un effort de « mise en valeur ». Par l'établissement d'un titre de propriété inscrit dans un registre foncier, l'Etat reconnaît un droit incontestable, opposable au tiers.

Ce système domanial obéissait aux impératifs de l'époque : sécuriser durablement les projets immobiliers de la Colonie en purgeant les droits indigènes, et asseoir l'appropriation française sur une base juridique reconnue internationalement. L'enjeu n'était donc pas de sécuriser le plus grand nombre, mais d'octroyer des droits à une élite en perspective d'une agriculture "moderne". La Colonie pouvait donc se contenter de services fonciers aux effectifs limités, auxquels il était essentiellement demandé l'immatriculation d'un petit nombre de terrains de grande superficie.

Durant près d'un demi siècle d'Indépendance et jusqu'en 2005, aucune réforme notable n'a véritablement reconsidéré le système foncier. Madagascar est restée résolument attachée à ce dispositif domanial conçu il y a plus d'un siècle. Cette fidélité au système Torrens peut paraître étonnante ; en effet, la procédure d'immatriculation individuelle se révèle si sophistiquée que sa mise en œuvre en devient improbable pour le commun des usagers. Cette procédure ne compte pas moins de 24 étapes et dure en moyenne six ans, selon la capacité de l'utilisateur à mobiliser les services fonciers. La persistance de ces procédures excessivement longues s'explique par la persistance d'une culture administrative centralisatrice et tatillonne, mais aussi, par la volonté de maintenir des démarches compliquées et répétitives, qui sont autant de sources de revenus parallèles pour les agents d'une administration appauvrie.

Une analyse des immatriculations réalisées dans une commune de la Côte Est confirme l'adéquation du format de l'administration foncière au schéma de développement colonial. Sur 137 titres fonciers encore identifiables à Ilaka-Est², 130 ont été établis avant l'indépendance (fig.1). La majorité de ces terrains est toujours immatriculée au nom de propriétaires disparus depuis longtemps, sans qu'aucune mise à jour des inscriptions n'ait été faite. Ces terrains sont occupés désormais par les descendants des ouvriers agricoles de ces concessions coloniales, qui, d'un point de vue purement juridique, sont réduits au statut de squatters. Il n'y a plus correspondance entre les occupants et les titulaires de titres fonciers (fig 2).

² Cette identification de titres fonciers n'est sans doute pas complète, étant donné les pertes d'informations observées dans les conservations foncières et topographiques et qu'une partie des titres fonciers ne figure pas dans les plans de repérage, source d'informations utilisée.

Fig. 1 : Carte diachronique des immatriculations foncières dans la commune rurale d'Ilaka-Est (district de Vatovandry).

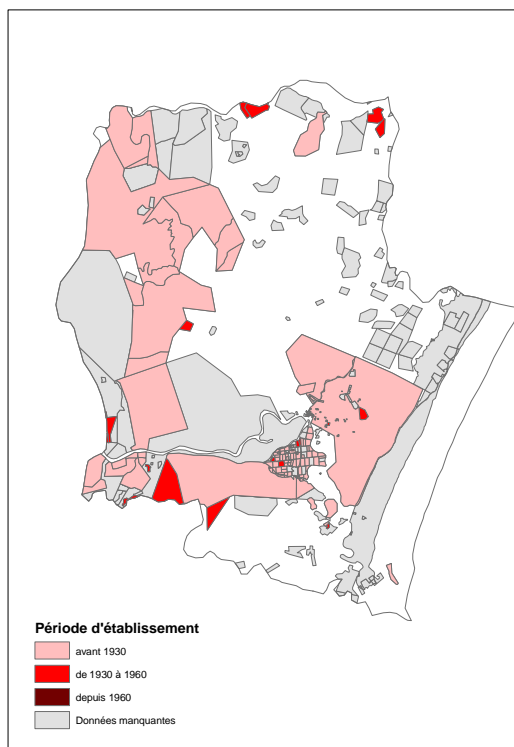
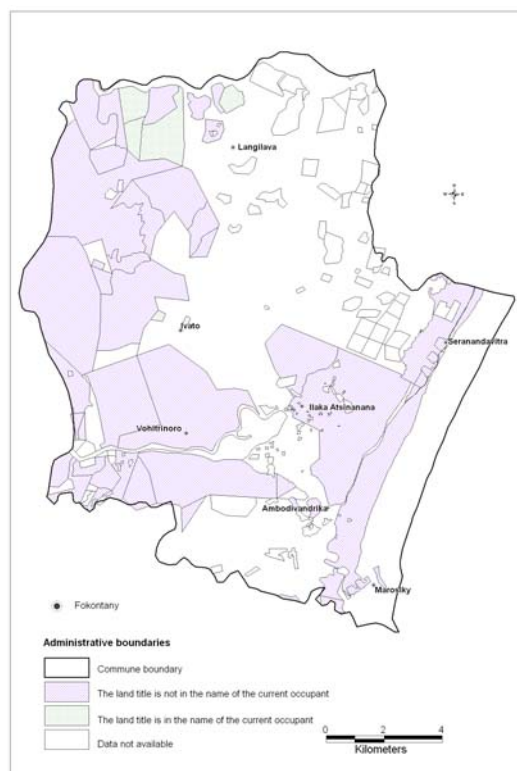


Fig. 2 : Carte des correspondances entre titulaires de titres fonciers et occupants effectifs des terrains



Ces cartes montrent également que, dans cette commune, l'administration foncière a pratiquement cessé les immatriculations de terrains depuis l'indépendance.

Le cas de la commune d'Ilaka-Est n'a rien de particulier. Ainsi, en 110 ans, l'administration foncière et domaniale s'est progressivement paralysée ; elle n'est parvenue à délivrer que 400.000 titres fonciers dans un pays qui compte autour de 5 millions de terrains agricoles et urbains. Le rythme de délivrance des titres stagne depuis 15 ans avec en moyenne très approximative 1.500 titres fonciers délivrés chaque année³.

Dans certaines communes, l'administration foncière a pratiquement cessé les immatriculations de terrains depuis l'Indépendance. Les immatriculations déjà réalisées sont d'ailleurs figées. La majorité des terrains immatriculés le sont au nom de propriétaires disparus depuis longtemps. Ces terrains sont désormais occupés depuis plusieurs générations par les descendants des ouvriers agricoles des concessions coloniales, qui, d'un point de vue purement juridique, sont réduits au statut de squatters. Il n'y a pratiquement plus de correspondance entre les occupants et les titulaires de titres fonciers ; celui qui occupe le terrain est rarement celui dont le nom figure sur le titre.

³ Avec une hausse significative en 2007 et 2008, où 19.000 titres fonciers ont été délivrés en deux ans d'après l'administration foncière. Une partie de ces titres correspond néanmoins à la simple régularisation de dossiers en instance depuis plusieurs années. Cette augmentation reste sans commune mesure avec l'ampleur de la demande en sécurisation foncière.

Ce système hérité de la période coloniale s'avère aujourd'hui en complet décalage avec l'importance actuelle des demandes pour sécuriser les droits sur la terre. Son maintien explique en grande partie la très faible capacité de gestion foncière par l'administration et le désarroi des usagers qui cherchent à faire reconnaître leurs droits.

1.1.2 Une information foncière confuse, pour une garantie aléatoire de la propriété

L'efficacité du système Torrens est conditionnée à l'existence d'une administration opérationnelle, correctement rémunérée et régulièrement formée. Le maintien de ce système sophistiqué dans un contexte de paupérisation de l'administration supposée l'appliquer est lourd de conséquences, en termes d'archivages de la documentation foncière, de délais et de coûts pour la mise en œuvre pratique des procédures.

La dégradation avancée des conservations foncières et topographiques est telle que, dans de nombreux cas, l'Etat ne parvient plus à garantir la propriété. En 2006, un état alarmant de la situation annonçait la disparition définitive de 11 % des plans de repérage et des dossiers fonciers individuels, de 12 % des registres fonciers –soit 1.300 livres, qui référencent 65.000 titres fonciers–, de 16 % des plans cadastraux,... La part, non évaluée, de documents rendus inutilisables en raison de leur détérioration se cumule à ces pourcentages.

Les agents des services fonciers focalisent les critiques. Certes, leur motivation se limite à la hauteur de leur rémunération, mais le principal problème relève de l'état critique de l'information sur la propriété titrée, principale cause des longs délais nécessaires à l'établissement des différents documents exigibles par les usagers. Aussi, les usagers doivent attendre de 4 à 30 jours pour obtenir le simple certificat de situation juridique d'un terrain titré (ECR, 2006-2008). D'ailleurs, ces attestations ne reflètent que la situation foncière inscrite dans les livres fonciers, ce qui, compte tenu des rares inscriptions des transactions successives, n'assure pas le demandeur d'une information actualisée sur l'occupant réel du terrain. Quand à l'obtention d'un duplicata de titre foncier, l'utilisateur devra attendre, selon les services, de deux à six mois.

L'établissement de ces documents élémentaires n'est parfois même plus à la portée des services fonciers, quand les livres ou les dossiers fonciers individuels ont définitivement disparu, quand les services ne disposent plus des éléments de base pour déterminer les droits. Lorsque les usagers s'acquittent de droits vis-à-vis de l'administration foncière, ils attendent de l'Etat un service de conservation durable de leurs documents fonciers et partant, une garantie formelle de leurs droits. Or, la ruine des conservations ne permet plus aux services fonciers d'assurer cette fonction régalienne.

La capacité étatique de consécration de nouveaux droits fonciers est devenue dérisoire au regard des 400.000 demandes de titres fonciers en instance (DDSF). Avec le temps, les demandes en suspens ne cessent de s'accroître. Les données les plus récentes disponibles sur les procédures d'établissement de titres fonciers par l'administration foncière (ECR 2006, 2008) présentent pour les années 2006 et 2007 :

- un délai moyen d'obtention de titre foncier supérieur à 6 ans, avec des écarts allant de trois à neuf ans et demi ;

- un coût total payé par l'utilisateur pour la délivrance d'un titre foncier évalué en moyenne à 507 \$⁴ ce qui équivaut à près de deux années de revenu moyen d'un ménage malgache⁵, avec des écarts allant de 262 \$ à 667 \$.

9

L'information topographique est également sévèrement touchée. La moitié des parcelles titrées ne figure pas sur les plans de repérage et cadastraux rarement actualisés⁶. Leur dégradation complique le repérage in situ des parcelles titrées, déjà rendu aléatoire par la disparition très fréquente des bornes. Les dossiers fonciers individuels comprennent un plan régulier, généralement de bonne facture, mais sans coordonnées géographiques.

La gestion de la propriété titrée est condamnée si aucune action de sauvegarde de la documentation foncière n'est entreprise. L'enjeu est fondamental, car **on peut désormais s'interroger sur l'existence même de la propriété quand l'administration ne peut plus dire le droit faute de documents, quand les limites sur terrain ne sont plus visibles faute de bornes et quand l'occupant de la parcelle n'est pas le titulaire du droit, faute d'enregistrement régulier des mutations.**

La faillite du système Torrens a provoqué à Madagascar une dérégulation de la gestion foncière aux effets néfastes pour le développement. Un sentiment tenace d'incertitude des droits sur la terre influence négativement le comportement des ménages ; les entreprises, nationales et internationales, manquent de garanties pour engager des investissements à moyen ou long terme ; les collectivités locales ne disposent d'aucune information foncière pour planifier des aménagements ou pour activer la ponction fiscale, tandis que les tribunaux sont saturés d'affaires relevant de questions foncières.

L'impact de la propriété titrée, dont les fondements ne sont plus assurés, sur le développement économique pose donc question. Une étude réalisée en 2005 (JACOBY, MINTEN, 2005) dans le cadre d'une revue du secteur foncier (VAN DEN BRINK & al., 2006) montre que le titre foncier n'augmente que de 6 % la valeur des terrains. Il ne favorise ni l'accès au crédit, ni la résolution de conflits sur les terrains, ni l'investissement. Les rendements agricoles sur les terrains titrés sont de 7 % supérieurs aux rendements sur les terrains non titrés. La faiblesse de ces effets n'est pas surprenante car la plupart de ces terrains sont titrés au nom de l'Etat ou d'un parent défunt, ce qui ne procure aucun sentiment de sécurité foncière. Aussi, cette étude montre surtout qu'un régime foncier rendu statique par des mutations trop chères et complexes perd toute propension à favoriser le développement économique. **La sécurisation foncière ne s'arrête pas à la délivrance de documents ; elle dépend d'un système dynamique de gestion des droits**, dont les documents peuvent évoluer facilement en fonction des mutations.

1.1.3 Des pratiques foncières locales généralisées et pourtant ignorées

A défaut d'une régulation par les pouvoirs coutumiers et compte tenu de la sclérose de l'administration foncière, les usagers ont inventé des modalités locales de gestion foncière

⁴ L'évaluation de ce coût a été réalisée en 2006 et 2007 auprès de 11 circonscriptions foncières (sur 33) et sur une analyse de 179 procédures d'immatriculation foncière individuelle.

⁵ 260 US \$ / an / habitant (<http://www.usaid.gov/missions/mg/fr/defi.html>). Ce coût moyen du prix payé pour l'obtention d'un titre foncier correspond au prix d'un demi hectare de bonne rizière irriguée.

⁶ Dans certaines circonscriptions, ce ne sont que 20 % des titres fonciers qui sont représentés sur les plans de repérage. On ne voit donc plus l'utilité de plans de repérage qui ne « repèrent » que 20 % de la propriété titrée.

matérialisées par divers « petits papiers ». Pour se protéger de tentative de spoliation, chacun essaie de concrétiser ses droits par un « papier », tamponné par un quelconque service de l'Etat. Il s'agit soit de documents issus de différents services publics qui peuvent attester d'un droit, soit d'actes sous seing privé légalisés par les collectivités. Malgré l'absence de normes nationales, ces « petits papiers » sont établis de manière identique sur l'ensemble du territoire. Ils mentionnent l'identité du titulaire des droits, celle de son voisinage, une estimation de la surface, des indications sur l'occupation du sol et sur l'origine du droit : ils sont enregistrés par les communes ou leurs *fokontany*⁷. Ces « petits papiers » formalisent au moindre coût les transactions sur la terre. Même la gestion des parcelles titrées est parfois actualisée par le biais de ces « petits papiers » tant la mutation officielle des titres est chère et compliquée ! En cas de vente d'un terrain titré, bien des propriétaires ne passent pas par les services fonciers et se contentent d'un simple acte de vente, visé par la collectivité.

Chacun s'accorde à reconnaître la faiblesse juridique de ces documents, qui formalisent les transactions mais pas les appropriations, et qui, théoriquement non opposables, sont, au mieux, considérés par la pratique judiciaire comme un commencement de preuve. Ces « petits papiers » ne préservent pas de tactiques d'accaparement provenant de l'extérieur, mais ils procurent un sentiment de sécurité foncière correspondant à une garantie locale des droits.

Ainsi, le marché foncier est formalisé par la pratique et les collectivités locales, sans que l'administration foncière ne soit impliquée ou seulement informée. Sans autorisation explicite et sans compétence particulière, les communautés mettent en œuvre des pratiques foncières qui reconnaissent une propriété établie « par le bas » (COMBY, 1998). Ces pratiques largement répandues s'inscrivent en discordance avec une conception de la gestion foncière où l'Etat estime être le seul acteur. La rénovation de la politique foncière malagasy tente par conséquent de réconcilier la légitimité des pratiques foncières de millions d'usagers, avec la légalité de textes réglementaires d'une application chère et compliquée (LAVIGNE DELVILLE, 1998). Il s'agit de rapprocher des lois difficiles à appliquer, vers des pratiques généralisées localement, reconnues par les pouvoirs publics. La sortie de crise foncière a donc été conçue comme une nouvelle alliance entre l'administration foncière et les collectivités locales permettant la reconnaissance par l'Etat de modes de gestion foncière inspirés des pratiques locales, fiables et plus faciles à mettre en œuvre. Dans cette optique, le mouvement de décentralisation opéré depuis 2004 par l'Etat malagasy a permis de reconsidérer les fondements de la politique foncière.

1.2 Décentralisation de la gestion foncière : processus et contenu d'une orientation indispensable

1.2.1 Le processus et l'esprit de la réforme foncière

Pour expliquer la crise foncière, l'administration foncière évoque habituellement un constat de « manque de moyens », et logiquement, les solutions prévues se limitent à des catalogues d'équipements pour les services fonciers (matériel topographique, logiciels, parcs informatiques et automobiles, bâtiments) et à des opérations cadastrales subventionnées, rarement achevées et sans effet notable sur la sécurisation foncière.

⁷ Démembrement de la commune, maillon territorial de base. Les chefs fokontany ne sont pas nommés par le maire, mais par le chef de district sur proposition de la commune.

Faute de résultats probants, la société civile exprime dès 2003 des revendications (JENNTREYER, 2008), qui ont débouché sur l'idée d'un Programme National Foncier (PNF) et sur la création d'une plateforme de concertation, le SIF⁸. Fin 2004, un groupe de réflexion, l'Unité Technique de Préparation du PNF, travaille sur les nouvelles orientations de la politique foncière. Il est cette fois ouvert aux élus locaux, à des députés et sénateurs, à des Chefs de Région et à des représentants d'organisations paysannes. Cette nouvelle configuration permet d'échapper au monopole habituel des services fonciers et de lobbys marchands en matière de conception de politique foncière. Elle a favorisé l'émergence d'une idée originale, spécifique à Madagascar : les communes doivent disposer d'une compétence en gestion foncière ; elles seront dotées à cet effet d'un service permanent, le « guichet foncier communal », chargé de la reconnaissance des droits de propriété privée par la délivrance de « certificats fonciers » (TEYSSIER, 2004).

En février 2005, un atelier présidé par le Premier Ministre confirme cette orientation fondamentale, formulée dans une Lettre de Politique Foncière (MAEP, 2005) qui préconise, outre une modernisation classique des services fonciers, la décentralisation de la gestion foncière et la création de guichets fonciers communaux. Ce document de politique foncière n'envisage pas de reconsidérer la répartition des ressources en terre. Il est validé en Conseil de Gouvernement le 3 mai 2005.

L'enjeu est de sauvegarder la documentation foncière relative au titre foncier et de conférer aux communes une nouvelle compétence pour une inscription massive et actualisable des droits sur le sol, en tenant compte de capacités financières publiques et individuelles limitées. **Cette décentralisation de la compétence foncière n'est pas un transfert de compétences, mais bel et bien la création d'une nouvelle compétence communale.** Elle pose la question essentielle du partage des compétences et des informations foncières entre l'administration et les collectivités locales.

1.2.2 Le cadre juridique et les modes opératoires de la gestion foncière décentralisée

1.2.2.1 Une juridiction remaniée pour de nouveaux modes de production des droits fonciers

En premier lieu, une loi dite de « cadrage », « *fixant les principes régissant les statuts des terres* »¹, clarifie depuis 2005 les statuts juridiques des terrains à Madagascar et les présente d'un seul tenant :

- les terrains dépendant des Domaines de l'Etat, des collectivités décentralisées et des autres personnes morales de droit public ;
- les terrains des personnes privées ;
- les terrains constitutifs des aires soumises à un régime juridique de protection spécifique.

Cette loi de cadrage contient une innovation majeure : la propriété privée peut toujours être matérialisée par un titre foncier, mais elle est également reconnue sans titre. En tenant compte de « *terrains détenus en vertu d'un droit de propriété non titré* », cette nouvelle loi supprime la présomption de domanialité. Ce principe niait l'évidence de propriétés privées, même si elles ne sont pas matérialisées par un titre foncier. Les terrains non titrés, mais aménagés, cultivés ou bâtis par des générations d'usagers, ne sont plus considérés comme des propriétés

⁸ *Sehatra Iombonana ho an'ny Fananantany*, soit « Plateforme de concertation pour la sécurisation foncière ».

présumées de l'Etat, car il est reconnu qu'une « *emprise personnelle ou collective* » atteste d'une occupation. Une grande partie des terrains jadis considérés comme « *tanimpanjaka-na* »²⁹ correspond désormais à des terrains objets de droit de propriété privée. Cette loi annonce ainsi **un système combiné de gestion foncière : la formalisation de la propriété titrée par des titres fonciers relève de la compétence de l'administration foncière, la formalisation de la propriété non titrée par des certificats fonciers relève d'une nouvelle compétence des communes. A l'usager de choisir l'un ou l'autre des modes de formalisation de ses droits sur la terre.**

Les textes sur le domaine privé de l'Etat ont dû par conséquent être remaniés, pour une redéfinition des terrains domaniaux. Restent considérés aujourd'hui comme terrains appartenant au Domaine privé de l'Etat, les terrains immatriculés au nom d'un acteur public et les terrains libres de toute occupation ou revendication¹⁰.

La consécration des droits sur la terre par un certificat délivré par le guichet foncier communal relève d'un chantier institutionnel majeur, ouvert par la promulgation en 2006 d'une nouvelle loi sur la propriété privée non titrée¹¹. Il est basé sur une hypothèse : la gestion foncière gagnera en efficacité et en équité si elle est rapprochée des usagers et placée sous la responsabilité des collectivités locales.

1.2.3 La gestion foncière décentralisée en pratique

Grâce à ce nouveau cadre légal, toute commune malgache peut, sur décision du conseil municipal, s'équiper d'un service permanent, le guichet foncier. Ce bureau, administré par du personnel communal, organise les procédures de reconnaissance de terrain sur demande des usagers, gère l'information foncière non titrée et informe l'administration foncière des certifications de terrains.

Le guichet foncier est défini par le nouveau cadre légal comme un service à la charge du budget communal. Ses coûts de fonctionnement sont supportés par les recettes dégagées par les droits perçus pour chaque acte (délivrance d'un certificat, mutation,...), et par les ressources fiscales de la commune¹². Les coûts de délivrance du certificat sont établis par chaque commune, en fonction d'une catégorisation de terrains et de surfaces propres aux différents contextes régionaux.

La procédure de consécration des droits fonciers est définie par la loi sur la propriété privée non titrée. Elle passe par la descente sur terrain d'une « Commission de Reconnaissance Locale », composée de représentants élus de la commune et du *fokonolona*¹³. Cette commission est chargée d'établir un procès-verbal enregistrant les droits revendiqués et d'éventuelles oppositions. Sur la base de ce procès-verbal, l'agent du guichet prépare un certificat foncier à la signature du maire.

⁹ Littéralement, « terrains du prince », traduit usuellement par « terrains domaniaux ».

¹⁰ Loi sur le Domaine privé de l'Etat, des Collectivités Décentralisées et des personnes morales de droit public, n°2008-14 du 23 juillet 2008..

¹¹ Loi n°2006-031 du 24 novembre 2006 fixant le régime juridique de la propriété foncière privée non titrée

¹² La dernière loi des Finances consolide le processus de décentralisation en attribuant aux communes la responsabilité du recensement et du recouvrement des impôts fonciers. Le produit de cet impôt entre dans les recettes budgétaires communales.

¹³ Communauté.

Les limites des parcelles certifiées sont systématiquement reportées sur un **Plan Local d'Occupation Foncière**.

13

Le PLOF est une carte des statuts juridiques de la terre qui détermine les emplacements des titres fonciers et des terrains domaniaux ou à statut spécifique. Exigée par les nouveaux textes législatifs pour toute commune équipée d'un guichet foncier, cette carte localise ainsi les espaces de compétence du guichet foncier communal, à savoir les terrains relevant de la propriété privée non titrée et du domaine communal. Ces informations sont reportées de préférence sur des images satellite ou des orthophotoplans¹⁴. Ces images permettent aux usagers et aux commissions de reconnaissance locale d'identifier et de tracer facilement les limites des parcelles à certifier, selon des repères visuels tels les chemins, les cours d'eau, des arbres caractéristiques, des affleurements rocheux, les diguettes de rizières... L'identification de ces éléments du paysage comme « marqueurs fonciers » permet une reconnaissance des limites de terrain par les personnes concernées, sans avoir à recourir aux professionnels de la topographie. Cette nouvelle manière de produire le droit foncier évite le recours aux services fonciers de l'Etat, ce qui réduit considérablement la dépendance des usagers vis-à-vis de l'administration, ainsi que les coûts et délais des procédures.

La valeur juridique du certificat est identique à celle du titre, à la différence près que le titre foncier est inattaquable¹⁵ et peut être opposé à un certificat foncier si une procédure de certification mal réalisée superpose un certificat sur un titre. Toutes les transactions foncières réalisables avec un titre le sont avec un certificat. Le certificat foncier n'est donc pas à considérer comme un document transitoire, simple étape pour aller vers le titre. Il est véritablement un document émis par la commune et reconnu par l'Etat, qui garantit pleinement les droits de propriété.

1.3 Décentralisation de la gestion foncière : une politique foncière plus efficace ?

La démonstration d'une plus grande efficacité d'une politique foncière basée sur la décentralisation des compétences nécessite une évaluation d'impacts qui reste à engager véritablement. En revanche, la mesure de performance du service public de gestion foncière et différents indicateurs montrent déjà des premiers effets.

1.3.1 La montée en puissance de la gestion foncière décentralisée

Le Programme National Foncier, officiellement lancé en juin 2005, est l'organisme gouvernemental maître d'œuvre de la réforme foncière. Il a disposé d'une phase de démarrage de 30 mois, au terme de laquelle était prévue une extension des interventions sur environ 1.000 des 1.550 communes de Madagascar durant une période de 10 à 15 ans. 12 bailleurs de fonds¹⁶ apportent une contribution à son fonctionnement et à ses réalisations ; chaque appui s'inscrit

¹⁴ C'est la définition théorique du PLOF. En réalité, la difficulté à construire la « couche titres », la couche « Domaine Public » et la « couche des terrains à statut spécifique » (aires protégées, réserves,...) fait que l'on dispose rarement d'une carte précise de l'espace de compétence du guichet foncier.

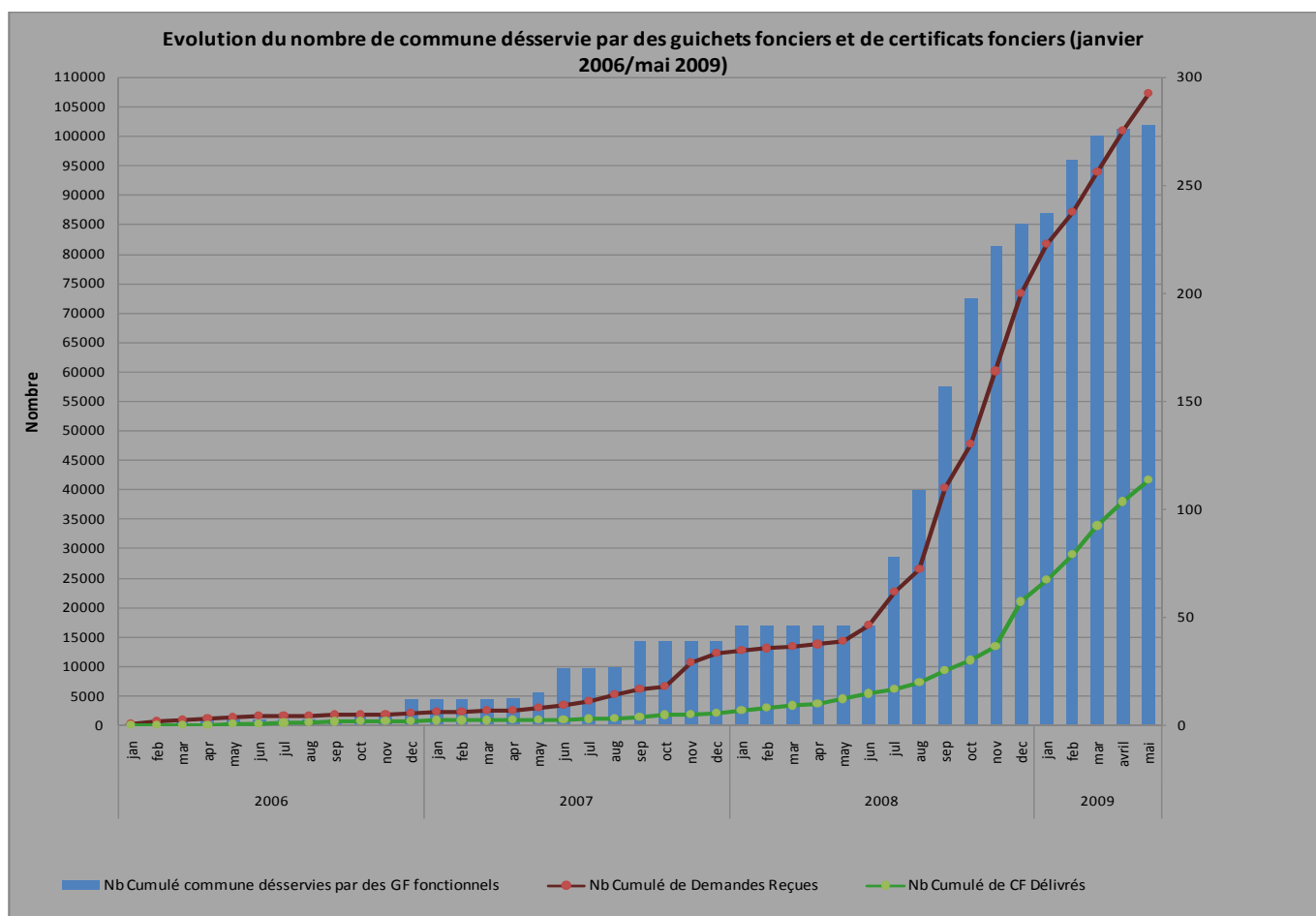
¹⁵ Quand il s'agit d'une inscription initiale au Livre foncier.

¹⁶ MCC, principal bailleur de fonds, apporte aux côtés de l'Union Européenne, des Nations Unies, de la France, de la Banque Mondiale, de la Suisse, plus de 80 % des contributions financières.

dans le cadre d'une "**Charte de Partenariat**"¹⁷ qui fixe les modalités de soutien et met en cohérence les différentes initiatives. Les appuis concernent essentiellement les investissements initiaux nécessaires à la constitution des guichets fonciers et la formation des agents communaux. Le fonctionnement du guichet foncier est, selon des échéances variables, à la charge des communes.

14

Les communes ont rapidement porté un grand intérêt au guichet foncier et on assiste à une montée en puissance rapide de la gestion foncière décentralisée (Fig. 3).

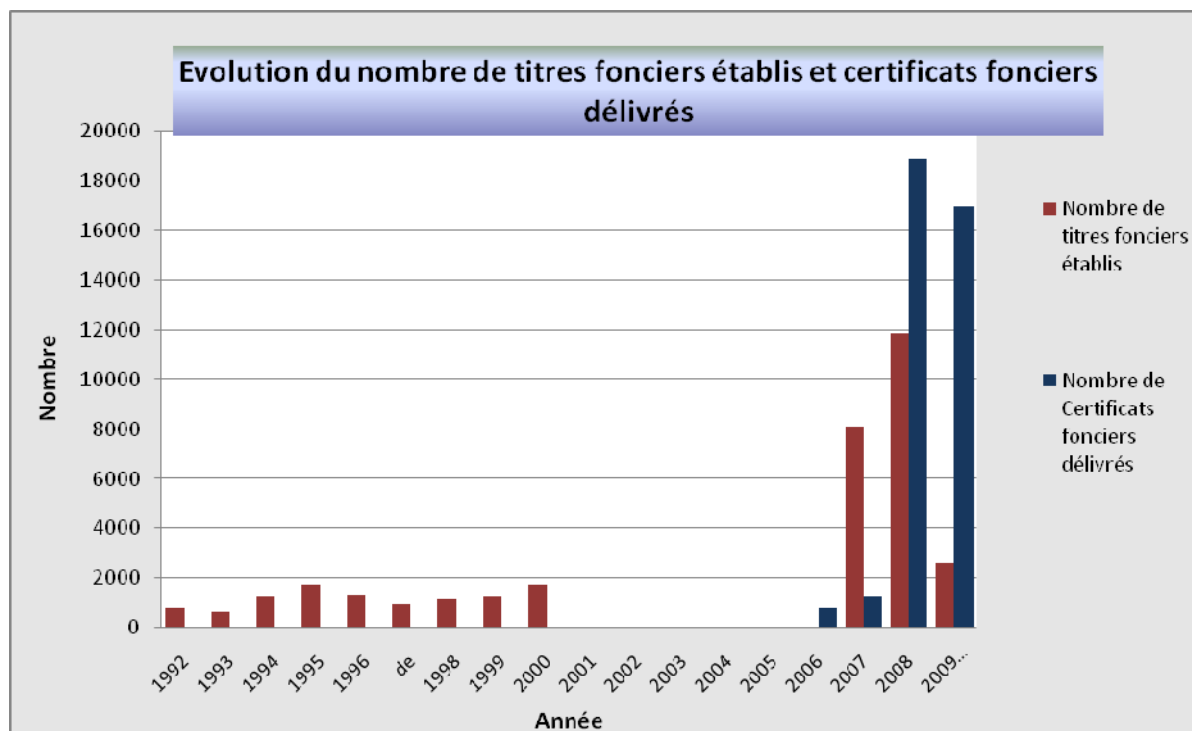


Le premier guichet foncier communal a été inauguré en février 2006. Au 31 mai 2009, 278 communes sont équipées de guichets fonciers en capacité de délivrer des certificats fonciers, dans 12 régions sur 22. Ces guichets fonciers, créés pour certains depuis quelques mois, ont reçu plus de 100.000 demandes de certification de terrain. A cette date, ils ont octroyé plus de 41.000 certificats fonciers sur une superficie totale proche de 30.000 ha¹⁸. La moitié de ces certificats a été délivré au cours du premier semestre 2009.

Les communes équipées de guichet foncier ne représentent actuellement que 18 % des communes malgaches, mais elles ont déjà délivré 60 % de l'ensemble des documents fonciers délivrés dans le pays de 2006 à mars 2009. La comparaison avec le rythme de délivrance de titres fonciers est éloquent :

¹⁷ Conçue avec l'appui du Secrétariat Multi-Bailleurs et validée par tous les partenaires financiers de la nouvelle politique foncière.

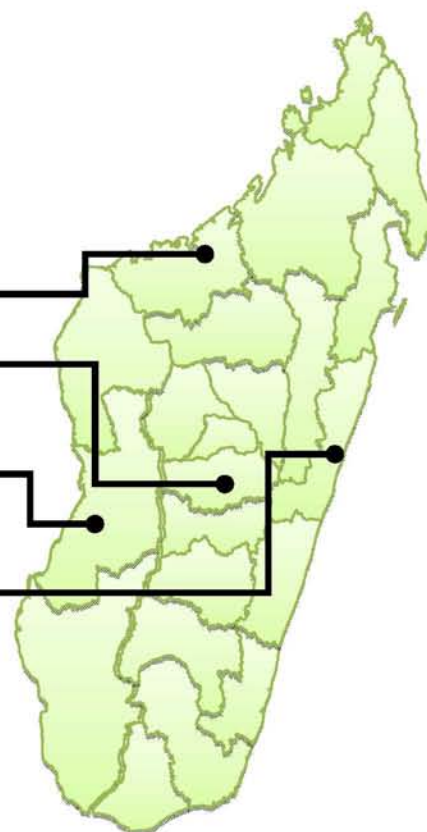
¹⁸ Source : Observatoire du Foncier



2008 et 2009 sont deux années qui annoncent une augmentation considérable de la sécurisation foncière par le certificat. **En 2 ans, il y a eu autant de certificats fonciers établis sur moins de 20 % du territoire que de titres fonciers créés sur l'ensemble du pays depuis 30 ans.** Cette explosion est en partie liée aux effets de l'appui du MCA au fonctionnement de 230 guichets fonciers sur les 278 ouverts au 31/5/09.

Même s'il faut tenir compte d'une sous-estimation du nombre de titres, une comparaison du nombre de documents fonciers délivrés par commune est encore plus édifiante :

Communes	Titres délivrés depuis 1960	Certificats fonciers délivrés depuis l'inauguration du guichet
Betsako (Boeny)	134	72 depuis 6 mois
Faratsiho (Vakinankaratra)	246	500 depuis 17 mois
Ankilizato (Menabe)	24	76 depuis 14 mois
Ilaka-Est (Atsinanana)	7	18 depuis 4 mois



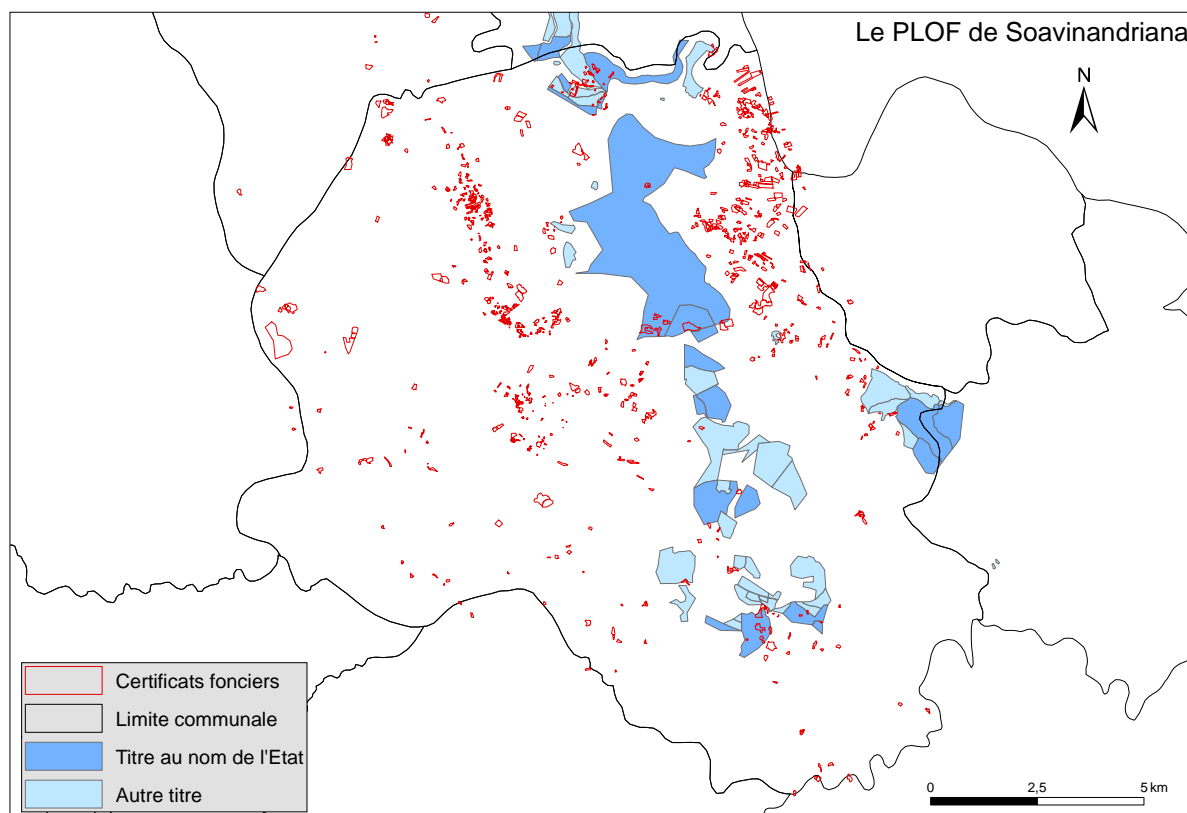
Cartographie : Zo Ravelomanantsoa, janvier 2008.

Les certificats fonciers portent essentiellement sur des terrains de petite taille, d'environ 0,80 ha, majoritairement en zone rurale. Aussi, le certificat foncier peut se présenter comme le « titre du pauvre », non pas du très pauvre qui ne dispose même pas de terre, mais comme la garantie foncière des nombreux petits propriétaires pour qui le titre foncier s'avère inaccessible. Environ 20 % des titulaires de certificat sont des femmes.

Sur la période 2006-2009, pour environ 100.000 demandes, 1.700 oppositions sont apparues, dont 600 ont été résolues, soit un taux de conflictualité de l'ordre de 2 % et un taux de résolution de 32 %.

Ces données, rapportées aux 1.500 titres fonciers délivrés en moyenne chaque année par les 33 services fonciers déconcentrés, annoncent une profonde évolution et laissent présager une nette amélioration du service public de gestion foncière.

Ce processus comporte à l'évidence une dimension historique, comme en témoigne la carte représentant les statuts juridiques de la terre à Soavinandriana, dans la région de l'Itasy.



La propriété titrée, essentiellement consacrée à l'époque coloniale au profit d'entrepreneurs ruraux, se résume à quelques dizaines de parcelles titrées qui occupent de vastes superficies, tandis que la propriété certifiée sécurise en moins d'une année un très grand nombre de petites parcelles détenues par des exploitations familiales. On voit ici la confrontation de deux régimes de propriété : l'un, hérité de la période coloniale, a favorisé une appropriation foncière pour les concessionnaires nationaux ou étrangers ; l'autre, tout à fait récent, conçu en réponse à une demande massive en sécurisation foncière, touche déjà un grand nombre de petits producteurs ruraux.

1.3.2 Les avantages comparatifs de la gestion foncière décentralisée

L'objectif premier de la réforme foncière est de « répondre à la demande massive en sécurisation foncière, dans des brefs délais et à des coûts ajustés au contexte économique... » (Lettre de Politique Foncière). Dans cette optique, la gestion foncière décentralisée présente des avantages évidents en comparaison des procédures domaniales.

Ces avantages portent essentiellement sur les délais et les coûts d'établissement d'un document garantissant des droits de propriété privée.

Titre foncier et certificat foncier : une même qualité de droits pour des délais et des coûts bien moindres

	Titre foncier	Certificat foncier
Régime juridique et champ d'application	Propriété privée titrée Loi n°60-004 du 15 février 1960, lois et décrets correspondants	Propriété privée non titrée Loi n°2005-019 du 17 octobre 2005. Loi n°2006-031 du 24 novembre 2006. Décret d'application n°2007-1109 du 18 décembre 2007.

		Loi n°2008-14 du 13 juillet 2008
Services compétents et gestion administrative	Direction nationale des Domaines et des Services Fonciers et services fonciers déconcentrés, compétents pour l'établissement, la délivrance et la mutation des titres fonciers	Commune équipée d'un guichet foncier, compétent pour l'établissement, la délivrance et la mutation des certificats fonciers
Garantie des droits de propriété	Inscription par les services compétents des droits sur le Livre Foncier	Inscription par le Guichet foncier des droits sur le Registre parcellaire de la commune
Procédure d'obtention	Immatriculation foncière individuelle, avec commission de reconnaissance domaniale. – Coût moyen : 507 \$ – Durée moyenne : 6 ans Immatriculation foncière collective (cadastre) : – Coût : gratuit en principe pour l'usager, coût de revient autour de 80 \$ / ha – Durée : fonction des financements publics et internationaux	Certification locale, avec commission de reconnaissance locale, publique et contradictoire, en présence du voisinage – Coût : selon la nature et la dimension du terrain, estimé en moyenne autour de 9 \$ par certificat en 2008. – Durée moyenne : 6 mois.
Valeur juridique	Inattaquable, sauf nécessité d'utilité publique, sauf pour les inscriptions suivantes au titre initial	Droits opposables au tiers jusqu'à preuve du contraire
Usages de l'acte	Mutation du titre foncier selon les procédures habituelles des services fonciers : vente et autres transactions, héritage, bail, emphytéose. En cas de morcellement : nouveau levé physique par une brigade topographique	Formalisation immédiate des transactions suivantes au guichet foncier : vente et autres transactions, héritage, bail, emphytéose. En cas de morcellement : délimitation réalisée devant les usagers concernés sur écran par le guichet foncier. Descente sur terrain de la Commission de Reconnaissance Locale avec les concernés, si nécessaire
Règlement des litiges et contentieux	Renvoi des affaires devant le tribunal de droit commun	Médiation lors de la Commission de Reconnaissance Locale, puis arbitrage par les autorités municipales. Renvoi au tribunal le cas échéant

L'estimation du délai d'obtention d'un certificat foncier, établie sur un échantillon de 3.100 procédures de certification, présente un délai moyen de 105 jours en 2007, et de 207 jours en 2008.

L'évaluation du coût du certificat foncier est plus délicate. Le prix payé par l'utilisateur pourrait correspondre au coût total du fonctionnement annuel du guichet foncier, divisé par le nombre de certificats fonciers délivrés en une année¹⁹. Le prix moyen payé par l'utilisateur pour obtenir un certificat oscillait autour de 24 \$ en 2007. Ce prix moyen est passé à 10,5 \$ en 2008, 9 \$ en 2009. Cette baisse s'explique en grande partie par les réductions de prix des certificats décidés par plusieurs communes en vue de promouvoir la remise de certificats auprès de leurs administrés.

La valeur juridique équivalente entre certificat et titre fonciers autorise une comparaison des coûts et des délais de délivrance. Le prix à payer pour l'obtention d'un certificat est donc 50 fois moins élevé que pour un titre foncier, tandis que le temps nécessaire à son obtention serait 12 fois moins long.

¹⁹ L'amortissement des matériels du guichet, ses charges de fonctionnement y compris les salaires des agents et leurs déplacements, sont intégrés dans ce coût. En revanche, la valeur initiale des investissements et notamment l'achat des images, ne sont pas compris.

1.3.3 Le coût de la sécurisation foncière comme stratégie de politique foncière et fiscale communale

Le prix moyen payé par l'utilisateur pour disposer de son certificat, décidé par les conseils communaux, ne reflète pas le coût de production du certificat, évalué actuellement à 15 \$. Il s'agit d'un prix « politique », car il dépend d'une décision locale, voire internationale, de reporter totalement ou partiellement les coûts de certification sur l'utilisateur. Certains partenaires financiers de la réforme foncière souhaitent voir baisser le coût du certificat foncier durant la période de leur appui, tandis que des communes supportent une partie du coût de fonctionnement du guichet foncier sur leurs ressources budgétaires.

Le certificat à 15 \$ est un coût qui peut paraître encore élevé. Notons que ce coût n'est pas seulement celui d'un document pour un enregistrement ponctuel de droits ; il correspond au coût de fonctionnement d'un service communal permanent de gestion foncière, susceptible d'actualiser régulièrement les droits fonciers.

L'utilisateur doit-il supporter le coût total de la certification foncière ?

On peut considérer que la sécurisation foncière est un bien public, qui profite effectivement au titulaire du certificat, mais également aux futurs acheteurs ou héritiers, à la collectivité qui va disposer d'une information sur les terrains, utile entre autre pour le recensement fiscal, à l'Etat qui va faire l'économie de conflits et d'arbitrages longs et coûteux. Dans cette optique, il est raisonnable de ne pas reporter tous les coûts de la sécurisation foncière sur le demandeur de certificat. Notons que dans le cas de titres fonciers établis lors d'opérations cadastrales, l'utilisateur n'a, théoriquement, rien à payer.

La question du prix du certificat dépend d'un choix stratégique de la commune qui doit tenir compte d'au moins quatre paramètres :

- la pérennisation du service communal de gestion foncière,
- la réactivation de la fiscalité foncière,
- le consentement des administrés à payer la sécurité foncière
- et la capacité du guichet à gérer un grand nombre de demandes de certificats.

La législation en vigueur laisse aux communes la latitude de choisir l'une ou l'autre des stratégies suivantes de pérennisation du service de gestion foncière communal :

- Une stratégie d'équilibre financier : le fonctionnement du guichet foncier doit être assuré par les ressources financières issues de la délivrance de certificats. Dans ce cas, le prix du certificat est proche de son coût de revient. Le nombre de demandes de certificats reste relativement modeste ce qui permet leur traitement dans des délais courts.
- Une stratégie de certification exhaustive des terrains : les certificats sont délivrés à bas prix ce qui favorise la formalisation d'un grand nombre de terrains, en perspective d'un recensement fiscal le plus complet possible, d'une augmentation à terme des ressources budgétaires communales et de la prise en charge du fonctionnement du guichet foncier. Les demandes de certification augmentent fortement et les délais s'allongent en conséquence.

Reste à savoir si les budgets communaux peuvent supporter le coût de fonctionnement d'un guichet foncier, qui représente actuellement de 2 à 20 % des budgets communaux annuels. Ce taux est faible pour les communes qui maîtrisent leur fonctionnement ; il devient élevé quand les communes sont mal gérées. Le coût de fonctionnement d'un guichet foncier est fixe, mais l'aptitude des communes à supporter son coût est variable du fait de sa capacité à équilibrer le budget communal. En fait, la question du poids financier du guichet foncier revient à celle de la gouvernance locale et de la capacité des échelons locaux à faire fonctionner les communes.

1.3.4 Effets sur la gouvernance locale

A la différence d'opérations ponctuelles d'enregistrement des droits fonciers, le guichet foncier est un dispositif de gestion foncière, permanent et administré par le niveau local. La reconnaissance des droits sur la terre, l'enregistrement des successions et des morcellements, ou bien encore la régulation de conflits fonciers, ne sont plus réalisés par des services déconcentrés de l'Etat plus ou moins éloignés, mais par les communes et leur *fokontany*.

Cette plus grande proximité est perçue comme l'amélioration la plus significative par 66 % des usagers. Elle semble favoriser une plus grande transparence dans la gestion publique des affaires foncières et permet une meilleure information des usagers sur les procédures. 85 % d'entre eux sont satisfaits de l'accueil qui leur est réservé dans les guichets communaux, 60 % se déclarent bien informés des démarches à suivre et 94 % estiment fiables les procédures de reconnaissance locales²⁰.

Par ailleurs, le guichet foncier fournit potentiellement aux communes des outils concrets pour une meilleure gestion de leur territoire. Le PLOF devrait faciliter la conduite de projets d'aménagements tandis que les bases de données sur les terrains certifiés devraient servir un meilleur recouvrement des impôts fonciers, et devraient donc augmenter à terme les ressources budgétaires des communes²¹.

Autant de perspectives qui s'avèrent dans la pratique être de vastes chantiers de conception et de mise en œuvre à grande échelle d'innovations institutionnelles.

1.4 Limites et risques de la gestion foncière décentralisée

Le développement de la décentralisation de la gestion foncière se heurte à des contraintes d'ordre technologique, juridique et financier, ce qui se manifeste dans certains cas par la stagnation du nombre de demandes de certificats fonciers.

1.4.1 Contraintes liées aux informations foncières

L'identification des propriétés privées non titrées nécessite de connaître au préalable les limites des propriétés titrées. Or, la dégradation des documents conservés par les services fonciers rend extrêmement complexe l'élaboration des PLOF : les plans de repérage ne représen-

²⁰ Enquête de satisfaction réalisée en 2008 auprès de 400 usagers de quatre guichets fonciers communaux. Landscape n°1, Observatoire du Foncier, 2009.

²¹ Ces perspectives vraisemblables resteront à vérifier

tent qu'une partie des terrains titrés, certains plans sont manquants ou illisibles, les plans individuels sont rarement géo-référencés,...

Aussi, l'information fournie par l'Etat aux communes relative aux parcelles titrées s'avère incomplète et peu précise, ce qui risque de provoquer une superposition de certificats sur d'anciens titres fonciers « invisibles » sur le PLOF. Les commissions de reconnaissance locale ont sans doute un rôle à jouer pour retrouver la trace de ces titres disparus...

Un autre risque existe par ailleurs, celui d'une remontée insuffisante d'informations des communes vers l'administration foncière. Sans cette information sur les certificats établis, l'administration pourrait recevoir des demandes de titres là où des terrains sont déjà certifiés par les communes.

1.4.2 Contraintes technologiques et financières

Le recours à l'image pour l'établissement des PLOF n'est pas une condition légale mais il permet d'éviter la mobilisation de brigades topographiques. Il implique en revanche des investissements élevés (acquisition d'images géoréférencées²², recours à l'informatique pour la manipulation des images,...), qui se répercutent sur les coûts de création d'un guichet foncier et bloquent les initiatives des communes. L'utilisation de SIG informatisés pose également des questions de savoir-faire et de maintenance informatique.

Ces contraintes sont en partie résolues par une mutualisation de la gestion de l'information numérique au sein de structures inter-communales²³, installées dans le chef-lieu électrifié du district et qui se chargent en moyenne d'une dizaine de communes.

1.4.3 Contraintes liées aux statuts des terres

Dans de nombreux cas, des portions de territoire communal sont « gelées » par des statuts domaniaux obsolètes qui interdisent la certification des terrains par le guichet foncier. Il s'agit de statuts établis avant l'Indépendance pour des « périmètres de colonisation », des « réserves indigènes » ou des terrains immatriculés au nom de l'Etat pour des concessions coloniales.

Par ailleurs, des opérations cadastrales lancées depuis 25 à 70 ans n'ont toujours pas consacré la propriété de chaque parcelle ; de nombreuses parcelles restent en attente de jugement ou d'immatriculation. Ces opérations inachevées empêchent toute formalisation des droits fonciers par les guichets tant que les décrets d'ouverture d'opération cadastrale ne sont pas abrogés.

Ces statuts, liés à des processus non aboutis d'enregistrement de terrains, ne sécurisent pas les occupants, bien au contraire. Le cadre légal actuel ne considère pas le guichet foncier comme compétent pour régulariser les occupations foncières sur les terrains titrés au nom de l'Etat,

²² +/- 30 \$/ha. Notons par ailleurs que les coûts d'acquisition d'images sont à considérer comme un investissement d'intérêt public, les images utilisées a priori pour le secteur foncier pouvant être valorisées par des utilisations dans d'autres secteurs : cartographie nationale, aménagement du territoire, urbanisme, tourisme,...

²³ Ces structures sont appelées Centres de Ressources et d'Informations Foncières (CRIF).

car l'administration foncière refuse la remise en cause du caractère définitif et irréversible du titre foncier et s'oppose à une régularisation par le certificat foncier.

1.4.4 Contraintes liées au niveau de compétences des communes et des agents communaux

Dans l'ensemble, le niveau de formation des agents communaux est faible, la compétence est nouvelle et les formateurs expérimentés très peu nombreux. Des risques de raccourcis de procédure, intentionnels ou non, d'interprétations différentes des textes, de clientélisme au profit des équipes municipales sont à craindre et peuvent nuire à la fiabilité des certificats fonciers.

Des doutes sont exprimés sur les capacités des communes rurales à disposer de cette nouvelle compétence foncière d'autant que cette compétence est l'une des toutes premières responsabilités confiées à des municipalités dont l'expérience en la matière est forcément très récente. La réforme foncière se trouve ici face à un paradoxe au sein des pouvoirs publics : malgré les orientations gouvernementales qui appellent à une décentralisation « rapide et effective », des résistances au transfert de compétences en gestion foncière persistent, en contestant notamment la capacité des collectivités locales. Le processus de réforme foncière doit nécessairement s'accompagner d'un important chantier de formation, d'appui-conseil permanent et de renforcement de capacités.

1.4.5 Contraintes opérationnelles

La mise en œuvre des guichets fonciers est une immense intervention d'appui aux communes, qui subit sa part d'improvisation et de précipitation. De nombreuses opérations relèvent de différents métiers et sont coordonnées avec plus ou moins de réussite (prises de vue aérienne, vectorisation des plans topographiques, équipements des guichets, formation des formateurs et formation des agents communaux, construction ou réhabilitation de bâtiments,...).

Ainsi, les PLOF ne sont parfois pas disponibles à temps, la formation des agents communaux s'avère incomplète, la vitesse et la fiabilité de la certification des terrains pâtissent d'un manque d'expérience des agents et de modes opératoires encore mal réglés par les guichets fonciers.

La qualité des modes opératoires diffèrent d'un prestataire à l'autre, ce qui se traduit par des niveaux variables de performance des guichets fonciers communaux.

DEUXIEME PARTIE

2 LE LISTING D'ACTIVITES DE L'ASSISTANT TECHNIQUE, PERTINENCE ET CONTRAINTES DU POSTE

Ce chapitre présente, sous forme d'une liste, les actions réalisées par l'assistant technique de mars 2004 à juin 2009. Elles sont examinées au regard des objectifs initiaux de la lettre de mission initiale. Ce chapitre justifie la pertinence du poste et en présente les limites.

2.1 Actions à caractère institutionnel

- Installation en mars 2004 dans les bâtiments de la Direction des Domaines et des Services Fonciers (DDSF) en mars 2004. Montage d'une première cellule de coordination du PNF : 4 recrutements en novembre 2004 ;
- Relance en 2004 de l'Unité Technique de Préparation du PNF, en sommeil depuis 2003, avec intégration de nouvelles personnes ressources provenant de la société civile, des chambres parlementaires et des collectivités locales ;
- Conception, présentation et diffusion, en collaboration avec le Directeur des Domaines, des principes fondamentaux de la réforme foncière au sein du MAEP, de la DDSF, des agences d'aide au développement et des ministères concernés par le secteur foncier (Décentralisation & Aménagement du Territoire, Tourisme, Environnement, Justice, Finances, Intérieur) ;
- Négociations de financements auprès de 12 agences d'aide au développement et obtention d'un fonds cumulé d'environ 42.000.000 \$ sur la période 2005-2009 ;
- Montage en 2005 du Comité de Révision de la Législation Foncière et Domaniale, comprenant des juristes de l'administration foncière, des juristes des collectivités et un expert international (Alain Rochegude) ;
- Insertion, sur décret de 2006, de la cellule de coordination dans l'organigramme du MAEP, sous l'autorité directe du Secrétariat Général de ce ministère en charge des Domaines ;
- Harmonisation des soutiens financiers et du contenu des appuis des 12 bailleurs de fonds, formalisée par une Charte du Partenariat ratifiée en 2006 par tous les partenaires financiers ;
- Contribution à l'élargissement de la cellule de coordination du PNF à partir de 2006, de 5 à 38 agents dont 4 assistants techniques (4 français dont 1 sur financement MCA), avec des représentations régionales : description de postes, négociations de financements, jurys de recrutement, formations initiales,... et contribution à la réduction des effectifs depuis la mi-2008, notamment en raison de la conversion des cellules régionales PNF en antennes du MCA et en raison d'interruptions de financement ;
- Contribution au montage et à l'appui de cellules régionales du PNF. Contribution à des montages d'équipes et d'opérations dans d'autres régions ;
- Accueil de missions (deux à trois par mois !) : expertises diverses, agences d'aide au développement, professions du foncier (géomètres, conseil du notariat,...), collectivités locales françaises, acteurs étrangers de réformes foncières, programmes de recherche,...
- Contribution à l'information de la tutelle du PNF et de ses partenaires institutionnels et à la conception d'orientations stratégiques de la réforme foncière. Un accent particulier a été mis sur une bonne information des services de la Présidence, notamment auprès des équipes du MAP et de l'EDBM (de 2005 à 2008) ;
- Organisation et accueil de mission « multi-bailleurs », la dernière en octobre 2008 ;
- Contribution aux réflexions et aux orientations stratégiques sur l'organigramme des ministères (MinRFDAT et MATD) et le pilotage institutionnel de la réforme foncière, tentative, infructueuse jusqu'à présent, d'établir une vision pour « l'acte II » de la nouvelle politique foncière malagasy.

Depuis le début de l'année 2009 :

- Maintien d'un dialogue rapproché avec les différents bailleurs de fonds durant cette période de crise politique et de gel de plusieurs financements. Préparation à la négociation d'appuis financiers pour la période transitoire, notamment avec Saha / Intercoopération, GTZ / KFW, différentes ONG,...
- Liens à établir avec le FDL en perspective d'appuis financiers au montage de guichets fonciers ;
- Propositions en perspective d'une plus grande institutionnalisation du processus, et appui à la formulation de réorientations stratégiques en fonction des évolutions institutionnelles récentes et des enseignements dégagés par l'Observatoire du Foncier ;
- Poursuite et intensification de l'information et du conseil en direction des tutelles de la réforme : MATD, Décentralisation,...
- Poursuite de l'appui au fonctionnement d'ensemble de la cellule de coordination du PNF et à sa restructuration en fonction d'une évolution recentrant le PNF sur de la conception, de l'observation et du suivi d'opérations ;
- Contribution au montage de nouvelles opérations foncières régionales.

2.2 Actions à caractère conceptuel

- Conception et programmation du volet Sécurisation Foncière du projet BV Lac (Cirad / MAEP / AFD) et appui à cette équipe pour la mise en place dès 2005 d'un guichet foncier expérimental en partenariat avec la commune rurale d'Amparafaravola, région Alaotra-Mangoro. Ce projet de développement rural et la commune rurale ont servi de « laboratoire grandeur nature » à la nouvelle politique foncière ;
- Conception, avec la cellule PNF initiale, des fondements de la réforme foncière : intervention basée sur un « couple » décentralisation de la gestion foncière / modernisation de l'administration, création d'une compétence en gestion foncière à l'échelon communal avec une nouvelle institution, le guichet foncier communal, de nouvelles procédures aboutissant à un certificat foncier, un nouvel outil de représentation cartographique des droits fonciers, le Plan Local d'Occupation Foncière ;
- Rédaction de la Lettre de Politique Foncière, en synthèse des travaux de l'Unité Technique de Préparation du PNF, février 2005 ;
- Conception, avec la cellule PNF initiale, de la programmation de la phase de démarrage du PNF (2005-2007), juin 2005 ;
- Co-organisation et animation de réunions et d'ateliers méthodologiques PNF / DDSF, en perspective d'une appropriation et mutualisation des innovations institutionnelles formulées par le PNF. Ces ateliers sont capitalisés dans le Guide du Foncier Décentralisé :
 - Atelier de conception des guichets fonciers, décembre 2004
 - « Reconnaissance et certification des droits sur le sol », octobre 2005
 - Atelier Plan Local d'Occupation Foncière (PLOF), décembre 2005
 - « Bilan à 1 an de la réforme foncière et manuel méthodologique de la gestion foncière décentralisée », février 2006
 - « La gestion foncière décentralisée, compléments et approfondissements de la démarche », novembre 2006
 - « le certificat foncier comme garantie bancaire ? », juillet 2007
 - Rencontres DDSF / PNF, février 2008, janvier et février 2009.
- Mise en œuvre des principes fondamentaux de la réforme foncière dans le cadre d'un réseau de 8 communes pilotes en 2005-06, et extension du dispositif à 28 communes en 2007, à 278 communes à la mi-2009 ;

- Contribution à la conception et à la rédaction du Schéma Directeur de Modernisation des Services Fonciers en 2007, comprenant les orientations déclinées en différents plans : externalisation des services topographiques, Fonds National Foncier, reconstitution des données perdues ou manquantes, numérisation des archives foncières et topographiques,... ;
- Contribution à la conception et à la rédaction du Guide de la Gestion Foncière Décentralisée dont la première version est parue en 2007. Il s'agit du manuel à l'attention des acteurs de la réforme pour la mise en place des guichets fonciers communaux et l'appui-conseil auprès des collectivités locales²⁴ ;
- Contribution à l'orientation des textes législatifs et réglementaires préparés par le Comité de Révision de la Législation Foncière et Domaniale. Formulation de propositions pour de nouvelles innovations juridiques et institutionnelles (dotation,...) ;
- Contribution à la conception de l'Observatoire du Foncier : préparation des termes de référence pour l'étude de faisabilité, suivi de l'étude, participation aux débats avec MIT/PAL et MCC sur les modalités d'évaluation de la nouvelle politique foncière, conception d'études spécifiques, organisation d'une réflexion, en collaboration avec Pierre-Marie Bosc (Cirad), pour la mise au point de dispositifs de mesures d'impacts de la politique foncière et pour une dynamique de recherche sur cette question essentielle mais controversée.

Depuis le début de l'année 2009 :

- Proposition de démarches simplifiées pour une actualisation de la propriété privée titrée et des terrains immatriculés au nom de l'Etat, notamment par des procédures simplifiées de dotation aux communes ou par un transfert direct de compétences sur certains de ces statuts domaniaux.
- Appui-conseil à l'Observatoire du Foncier : conception et suivi d'études thématiques sur les mesures d'impacts de la réforme foncière –interrompus depuis la suspension de financements MCC–, appui à la finalisation de deux numéros de Landscape.

2.3 Actions à caractère opérationnel

2.3.1 Conception et suivi d'opérations foncières

- Contribution (conception, co-rédaction, révision) aux rapports d'activités et aux documents de programmation annuels du PNF ;
- Conception, engagement et suivi de marchés pour la réalisation d'Opérations Foncières Régionales dans 9 régions soit une action sur près de 300 communes (montant cumulé des marchés actuellement en cours : 15.000.000 \$) dans 12 circonscriptions foncières et topographiques, sur financements américains, français et européens ;
- Négociation de financements et mobilisation d'expertises nationales et internationales en matière juridique, d'ingénierie de formation, de modernisation de l'administration et des systèmes d'informations fonciers, d'implantation de guichets fonciers, de comptabilité publique et de fiscalité –le PNF a lancé près de 80 termes de référence depuis 2005–.
- Contribution à la conception et à la mise en cohérence des différents programmes de sécurisation foncière et d'appui à l'administration foncière soutenus par les partenaires financiers du PNF :

²⁴ Version définitive encore non parue en raison de certains points juridiques toujours en suspens.

- pour MCC et MCA : mise en forme des orientations du programme Foncier du MCA conformément à la Lettre de Politique Foncière, participation à la conception du Compact entre le MCC et l'Etat malagasy, aux Work Plan initial et annuels, contribution à la conception, à la budgétisation et au suivi des prestations dans 6 régions (Diana, Boeny, Atsinana, Vakinankaratra, Amoron'i Mania, Menabe), contribution à la sélection des opérateurs ;
- pour la DCEM : requête de financement, contribution à la conception des opérations au niveau central et de 2 régions (Analanjirifo, Vatovavy Fitovinany)
- pour le SCAC :
 - montage, sans succès, d'un FSP en appui à la réforme foncière,
 - requête de financement pour une subvention annuelle au MAEP pour le fonctionnement de la cellule PNF (2005 à 2009),
 - requêtes pour la création de 2 postes de volontaire international et d'assistant technique junior, transformé en 2009 en un poste d'assistant technique senior.
- pour l'AFD :
 - contribution à la conception et au suivi des actions foncières du volet Sécurisation Foncière du projet BV Lac
 - contribution à la conception d'opérations foncières dans les régions de Vatovavy Fitovinany et d'Atsimo Atsenana, dans le cadre du programme BVPI.
 - Prolongation d'assistance technique en appui au pilotage de la réforme foncière du 1^{er} mars au 30 juin 2009.
- pour le Fida :
 - appui à la conception et suivi d'une action de sécurisation foncière dans le cadre du projet PHBM (Anosy)
 - appui à la conception et suivi d'une action de sécurisation foncière régionale dans le cadre du projet PPRR (Analanjirifo)
 - requête de financement pour un don, suivi de la mise en œuvre de ce don en préparation du projet AD2M,
 - appui à la mise en cohérence lors de l'instruction du projet AD2M des financements Fida avec les orientations de la réforme foncière dans les régions du Menabe et du Melaky,
 - accueil de missions pour l'instruction du projet micro-crédit Prosperer.
- pour la FAO : montage et suivi d'un projet de Coopération Technique en collaboration avec Paul Mathieu pour un dispositif de gestion foncière décentralisée dans l'Itasy
- pour Interreg : contribution à l'accueil des missions, participations aux ateliers et au comité de pilotage, suivi des expertises
- pour UN-Habitat : accueil de missions, contribution à l'identification d'un consultant en foncier urbain
- pour International Land Coalition : accueil de missions, contribution aux appuis auprès d'un guichet foncier de la région d'Analamanga
- Information régulière des partenaires financiers sur l'avancement de la réforme foncière et les contraintes rencontrées, organisation de réunions de suivi avec les partenaires ;
- Prise de contact avec de nouveaux partenaires financiers, dont GTZ et KFW, notamment pour des financements relais suite à l'arrêt des financements MCC.

2.3.2 Formation

- Formation permanente de cadres à la gestion d'un programme de développement et aux principes de la réforme foncière et à sa mise en œuvre, appui-conseil permanent aux responsables de l'Observatoire du Foncier ;
- Co-encadrement de stagiaires (Cnearc, Paris 1, Université d'Antananarivo, Université d'Amsterdam) ;
- Encadrement de doctorats : Céline Boué (SupAgro), Zo Ravelomanantsoa (Université de Montpellier 3 / Université d'Antananarivo) ;
- Présentations de la nouvelle politique foncière malgache auprès de l'école Polytechnique d'Antananarivo, de la Faculté de Géographie d'Antananarivo, du CNEARC et de l'INAP-G ;
- Suivi de l'expertise en juin 2008 de MM. Rochegude et Razafiarijaona pour un plan de formation aux métiers du foncier ;
- Réflexion stratégique sur le montage d'une école de la fonction territoriale, comprenant une formation à la gestion foncière décentralisée, initiée avec l'ENAM (Gabhy Rajaonesy).

2.3.3 Communication

- Contribution à l'organisation et au déroulement d'ateliers nationaux et internationaux à Antananarivo : présentation de la Lettre de Politique Foncière en 2005, présentation de la programmation pluri-annuelle du PNF en 2005,
- Contribution à l'organisation et au déroulement des Comités d'Orientation et de Suivi du PNF,
- Contribution à l'organisation et au déroulement de plusieurs forums fonciers régionaux,
- Contribution à la réalisation de deux films sur la réforme foncière et les guichets fonciers communaux, avec la société Yeyetu Productions,
- Promotion internationale de la réforme foncière malagasy :
 - publications avec des collaborateurs malgaches dans des revues internationales,
 - présentation de la réforme lors de différents événements (colloque IRD Montpellier 2006, Géocongrès Québec 2007, conférence de la Banque Mondiale à Washington en février 2008, Atelier de Cotonou sur la gestion foncière communale en octobre 2008)
 - appui à la conception de présentations par des collègues malgaches (Wageningen 2006, Rural Week Banque Mondiale Washington 2007,...)
 - participations à des délégations malgaches à l'étranger (Paris & Toulouse avec Ubifrance 2005, Interreg Réunion 2005,...)

2.3.4 Publications et communications internationales

Liste des publications réalisées durant la période d'assistance technique :

- Teyssier A., 2004. Contribution à l'élaboration d'une politique publique de sécurisation des droits sur le sol. Propos d'étape n°1. PNF. Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche. 25 p.
- Teyssier A., Raharison H., Ravelomanantsoa Z., 2006. La réforme foncière de Madagascar ou le pari de la compétence locale. In *Les frontières de la question foncière : Enchâssement social des droits et politiques publiques*. International Symposium 17-19 May 2006, Montpellier, France.

- Bertrand A., Aubert S., Teyssier A., 2006. Les enjeux du Programme National Foncier de Madagascar. In Eberhard C., Vernicos G. « La quête anthropologique du droit – Autour de la démarche d'Etienne Le Roy ». Karthala, : 193-219.
- Teyssier A., Raharison H., Ravelomanantsoa Z., 2007. La réforme foncière malagasy ou le pari de la compétence locale. FAO, Land Reform Bulletin, 2007-1, :34-49.
- Teyssier A., Ranaivoarison R., Ravelomanantsoa Z., 2007. L'information géographique, clé de voûte de la réforme foncière malagasy. Geocongrès Québec, octobre 2007, www.quebec2007.ca/pdf/salle204a/seance11/articles/a_teyssier.pdf
- Teyssier A., Andrianirina Ratsialonana R., Razafindralambo R., Razafindrakoto Y., 2008. Decentralization of land management in Madagascar : process, innovations and observations of the first incomes. In *New Challenges for Land Administration and Policy*. World Bank, Washington, February 14-15th
- Teyssier A., Raharison H., Ravelomanantsoa Z., 2008. La réforme foncière de Madagascar ou le pari de la compétence locale. In Sandron F., « Population rurale et enjeux fonciers à Madagascar », CITE / Karthala, : 19-33.
- Martignac C., Teyssier A., Thinon P., Cheylan JP., 2008. SIG participatifs et développement : contributions de l'expérience de la réforme foncière malgache. In *SAGEO'2008*. Montpellier, 24-27 juin 2008.
- Teyssier A., Ravelomanantsoa Z., Ranaivoarison R., 2008. La gestion foncière communale à Madagascar : objectifs, processus et lignes directrices de la réforme foncière. In « *Vers une gestion foncière communale : stratégies, outils et conditions de réussite* ». GRET / Cebedes. AFD / MCC / GTZ / GLTN / CTA . Cotonou, 20-24 octobre 2008.
- Teyssier A., Ranaivoarison R., 2008. Pilotage, coordination et extension de la réforme foncière malagasy. In « *Vers une gestion foncière communale : stratégies, outils et conditions de réussite* ». GRET / Cebedes. AFD / MCC / GTZ / GLTN / CTA . Cotonou, 20-24 octobre 2008.
- Teyssier A., Ravelomanantsoa Z., 2008. Madagascar. Une réforme face à la faillite du système Torrens. *Etudes Foncières* n°134, juillet-août 2008, : 34-38.

La rédaction d'un ouvrage de capitalisation sur la réforme foncière malagasy est en projet.

Contribution à la rédaction de documents à caractère institutionnel :

- la Lettre de Politique Foncière (2005) ;
- le document de programmation de la phase de démarrage du PNF (juin 2005 – décembre 2007) ;
- les Programmes de Travail Annuels du PNF de 2005 à 2008 ;
- les rapports annuels du PNF de 2005 à 2007 ;
- des premiers numéros de *Landscape*, le bulletin de l'Observatoire du Foncier ;
- le document « acte II de la réforme foncière », en suspens à la date de rédaction de ce rapport.

2.4 Réalisation des objectifs de la lettre de mission initiale

La lettre de mission qui cadre cette assistance technique a été établie entre le SCAC et le Ministre du MAEP en avril 2004. Les objectifs assignés à l'assistant technique étaient les suivants :

- 1- « *La production de références sur les innovations institutionnelles et pratiques, adaptées aux besoins, aux capacités et aux contextes, susceptibles de faciliter la sécurisation foncière à des échelles significatives ;*
- 2- *La formation des acteurs et opérateurs de la sécurisation foncière par l'adaptation de leurs compétences aux nouveaux cadres réglementaires et opérationnels ;*
- 3- *L'animation d'un débat national sur le foncier. »*

L'objectif 1 est atteint, sinon dépassé. La réforme se base sur une innovation majeure, à savoir la décentralisation de la gestion foncière. Les collectivités locales se voient doter d'une nouvelle compétence, la gestion de terrains relevant de la propriété privée non titrée. Un nouveau service communal a été conçu pour une gestion foncière de proximité, le guichet foncier. De nouvelles procédures ont été conçues et testées pour la formalisation de droits de propriété reconnus non plus par les services fonciers déconcentrés mais par les communautés. Une nouvelle législation confère à cette innovation un cadre d'envergure nationale et permet d'envisager son extension sur les 1.550 communes du pays. Des opérations foncières régionales ont permis la mise en œuvre de la gestion foncière décentralisée dans près de 300 communes en 2009.

L'objectif 3 peut également être considéré comme atteint, vu le nombre d'ateliers nationaux et de forums régionaux, et leurs relais dans les médias locaux. Près de 200 communes ont été informées, 12 forums ont été organisés dans autant de régions, et une séance nationale d'informations est tenue au moins tous les 6 mois depuis 4 ans. Cet exercice de communication et d'organisation de débats ne doit pas être considéré comme une étape à atteindre ; il doit s'agir d'une fonction permanente du PNF et de ses partenaires techniques. La nécessité d'un débat national, dans la période actuelle d'instabilité politique, est d'ailleurs impérative pour parvenir à une réaffirmation ou à une évolution des orientations préconisées par la Lettre de Politique Foncière.

En revanche, l'objectif 2 n'est que partiellement atteint. La formation au niveau communal et régional fait l'objet d'interventions relativement efficaces :

- Une action de formation conduite en régie par les cadres de la cellule de coordination du PNF a permis de former les agents de toutes ses cellules régionales, qui, à leur tour, sont en capacité de former des acteurs locaux.
- Les bureaux d'études contractualisés par le PNF réalisent actuellement des campagnes d'information et des sessions de formation auprès des agents de guichet foncier, d'élus et de fonctionnaires des services fonciers dans 12 régions sur 22.

Ces dispositifs de formation sont temporaires et dépendants d'appuis financiers extérieurs. Les cellules régionales PNF ont, hélas, été remplacées par des antennes du projet MCA et la capacité de formation dans les régions va s'en ressentir si aucune alternative n'est mise en œuvre.

La formation de cadres nationaux, susceptibles de piloter et de mettre en œuvre la réforme, demeure un point faible ; malgré des conventions signées avec des établissements d'enseignement supérieur, aucun module de formation n'est aujourd'hui opérationnel. La composante Formation du PNF est demeurée très faible et présente un bilan médiocre. Cette

faiblesse de la formation est désormais à l'origine de sérieuses lacunes dans la mise en œuvre de la nouvelle politique foncière malagasy.

31

Force est de constater les carences de compétence, tant dans les services fonciers que dans le secteur privé. Or, la question de la compétence nationale est aujourd'hui l'une des clés de la réussite de la réforme. Un appui du MAEE français en soutien à la conception du plan de formation aux métiers du foncier a permis en juin 2008 d'en tracer les grandes lignes, mais cette expertise n'a pas été suivie d'actions concrètes.

2.5 Pertinence et contraintes du poste

2.5.1 Pertinence du positionnement thématique du poste

Le positionnement thématique de ce poste semble tout à fait opportun à Madagascar, en raison :

- de la crise foncière et domaniale pointée par les acteurs nationaux et par des observateurs internationaux comme l'un des blocages majeurs au développement,
- de la volonté nationale, variable selon les gouvernements et les ministres en charge du secteur foncier, en faveur d'une action de fond pour une nouvelle politique foncière, qui se traduit par une « demande sociale » évidente en sécurisation foncière, souvent relayée par la presse,
- d'une inscription récurrente de la sécurisation foncière dans les différents documents de politique générale (un des défis du MAP, PGE,...).

2.5.2 Pertinence du positionnement institutionnel

Le niveau d'insertion institutionnelle de ce poste semble également pertinent. Son ancrage auprès du Secrétaire Général du ministère ayant la tutelle des Domaines est suffisamment élevé dans la hiérarchie administrative pour disposer d'un accès direct aux sphères dirigeantes. Ce positionnement évite ainsi d'être placé sous l'autorité de la Direction des Domaines, peu encline à une réforme en profondeur. Cet ancrage n'a pas été modifié, malgré 3 gouvernements successifs, 3 ministres et 4 secrétaires généraux différents en l'espace de 5 ans.

L'installation du PNF et de son assistance technique au sein du Ministère en charge des Domaines et dans les bâtiments de la Direction des Domaines est indispensable à une action de rénovation « de l'intérieur » de la politique foncière.

L'insertion physique dans un Programme National Foncier à qui a été déléguée la maîtrise d'œuvre de la réforme foncière, s'est révélée être également un bon choix. Le PNF est constituée par une équipe de consultants privés, dynamiques et motivés. Cette équipe est très réactive vis-à-vis de l'assistance technique dont l'insertion est facilitée par des conditions de fonctionnement que l'on ne trouve pas dans l'administration publique. Le lancement d'innovations fondamentales et le montage d'opérations foncières dans un cinquième des communes du pays s'explique, outre l'ouverture politique de 2005, par la capacité d'intervention et de raisonnement de l'équipe nationale du PNF.

Ce poste a bénéficié dans un premier temps d'une position opportune en interface entre le niveau national, par son insertion au PNF, et le niveau régional, par un travail d'expertises ponctuelles auprès du projet BV Lac, dont la maîtrise d'ouvrage est assuré par le MAEP, le financement par l'AFD et la mise en œuvre par le Cirad. Ce projet a permis à l'échelon national de disposer d'un « laboratoire grandeur nature » qui est à l'origine des principales innovations développées ensuite par le PNF. Ce projet a bénéficié de l'apport significatif d'expertises pointues²⁵ et d'une équipe locale qui a mis au point le premier guichet foncier communal, ses outils, ses documents, ses méthodes, dans la commune d'Amparafaravola.

A défaut d'un financement de type FSD, l'assistant technique s'est trouvé en position de négociateur d'appuis financiers et a dû développer un réseau avec les bailleurs présents à Madagascar. L'assistant technique français devient l'assistant technique de la communauté des bailleurs et le collecteur de fonds agissant pour le gouvernement malgache.

2.5.3 Contraintes et limites du poste

En revanche, l'accès aux responsables de ces ministères, leur compréhension du secteur foncier et leurs sensibilité vis-à-vis des acteurs de la réforme foncière, et notamment de leur administration foncière, ont fortement varié d'un gouvernement à l'autre.

Au sein du MAEP²⁶ dirigé par M. Harison Randriarimanana (période 2004-07), le PNF et son assistant technique étaient non seulement fréquemment consultés mais participaient aux décisions de fond, jusqu'à la rédaction des discours et la préparation des sessions parlementaires. Ce ministre reprochait publiquement le niveau de corruption de ses services fonciers et n'hésitait pas à prendre des prises de position fermes à leur rencontre. Il était également porteur d'une vision et a permis l'ouverture politique nécessaire au changement de paradigme de la politique foncière, à savoir la décentralisation de la gestion foncière. A plusieurs reprises, il a exhibé un certificat foncier en expliquant que l'usager, avec ce nouveau document, n'avait plus besoin de suivre les procédures compliquées et chères et nécessaires à l'obtention d'un titre. Il a réussi à convaincre la Présidence de cette réorientation fondamentale de la politique foncière, ce qui a créé un climat extrêmement favorable aux guichets fonciers dans l'ensemble du pays. C'est bien cette relation complice entre le ministre et le PNF qui a permis à la réforme de réaliser ses plus grandes avancées.

Dans la même configuration institutionnelle, mais avec un nouveau ministre de l'Agriculture, M. Marius Ratolonjanahary (période 2007- mai 2008), plus « centralisateur », la position du PNF et de son assistance technique s'est révélée plus complexe. Réservé vis-à-vis de l'orientation en faveur des guichets fonciers, ce ministre semblait vouloir réhabiliter davantage les services déconcentrés et le titre foncier. L'accent a été mis sur l'amélioration des services publics rendus aux usagers des administrations foncières, notamment à Antananarivo, la capitale étant le lieu où se forge l'opinion publique et où se juge l'action gouvernementale. De gros espoirs ont été fondés sur l'informatisation des services fonciers comme solution principale à l'asphyxie de l'administration. Le PNF et ses prestataires ont souvent été pressés d'obtenir des résultats improbables (« certificat de situation juridique en 3 jours »...). Néan-

²⁵ Citons entre autre l'apport essentiel des expertises régulières de M. A. Rochegude, notamment en matière de conception juridique. La notion de « propriété privée non titrée », son acceptation par l'administration et la construction juridique du certificat foncier sont issues de ses prestations successives.

²⁶ Cf. organigrammes MAEP / DDSF / PNF en annexes 2 et 3.

moins, les orientations de la Lettre de Politique Foncière n'ont pas été remises en cause et de nouvelles lois ont été promulguées.

Cette position en mi-teinte est demeurée au sein du Ministère de la Réforme Foncière, des Domaines et de l'Aménagement du Territoire (période mai 2008 – février 2009), piloté par le précédent ministre de l'Agriculture. La création, pour la première fois, d'un ministère spécifique au foncier a fait espérer dans un premier temps une organisation gouvernementale favorable à la réforme foncière.

Hélas, les hésitations de la tutelle et l'intention de maintenir le rôle prépondérant des services fonciers en matière d'enregistrement de droits sur la terre ont libéré des espaces au profit du « courant conservateur » de la politique foncière. La direction des Domaines est devenue pratiquement le seul interlocuteur du ministre et le PNF (coordonnateur national, assistant technique, juriste) a eu des difficultés pour se faire entendre. En dehors de lois sur les domaines, aucune innovation institutionnelle n'a pu être mise au point et validée durant cette période.

Cette période a été celle de « la pression sur les chiffres ». Chaque service devait produire des résultats chiffrés à la hauteur des attentes du gouvernement formulées dans le MAP et son outil de suivi-évaluation, le SNISE. Ces objectifs portaient, en ce qui concerne le secteur foncier, en une augmentation géométrique du nombre de certificats et de titres fonciers, dans des proportions totalement irréalistes. Cette course-poursuite au nombre de documents fonciers a été subitement interrompue par la crise politique et les événements tragiques du premier trimestre 2009. Elle a cependant été suivie par le principal partenaire technique et financier de la réforme foncière, le MCA, qui a conçu ses interventions dans 6 régions avec cette optique de production de chiffres. L'explosion du nombre de certificats leur est grande partie imputable et ce résultat contribue à la crédibilité de la réforme foncière, mais les actions de formation et d'insertion dans les univers institutionnels régionaux sont restées de faible portée, ce qui peut nuire à la pérennisation de la gestion foncière décentralisée dans ces zones.

Depuis mars 2009, le secteur foncier est placé sous la tutelle du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation. Le PNF avait appelé de ses vœux une tutelle ministérielle chargée des trois portefeuilles : Foncier, Décentralisation et Aménagement du Territoire. Une direction spécifique de la Réforme et de la Gestion Foncière Décentralisée a été créée. Le secteur foncier compte donc désormais trois directions : la Direction des Domaines et des Services Fonciers, la Direction Topographique et cette nouvelle direction. Ces trois directions sont placées sous la tutelle d'un Directeur de l'Aménagement du Territoire et des Domaines. Le PNF dépend d'une Coordination Générale de Projets, encore virtuelle à l'heure actuelle, et se réfère dans la pratique au Directeur Général de l'Aménagement du Territoire.

La position de ce nouveau ministère vis-à-vis de la réforme foncière n'apparaît pas encore clairement et semble actuellement dépendre de luttes d'influence entre les « conservateurs » et les « progressistes » du secteur foncier. Il est attendu une clarification institutionnelle des différentes entités publiques et privées en charge de la réforme foncière.

Aujourd'hui et en raison d'un paysage institutionnel à clarifier, ce poste d'assistant technique se trouve confronté à différentes contraintes :

- Les réticences, obligées, de la Direction des Domaines et des Services Fonciers, vis-à-vis des orientations de la réforme, considérée comme un processus réduisant à terme leurs prérogatives et certaines prébendes, freinent l'essor du processus et partant, l'impact de l'assistance technique. L'action relationnelle a été primordiale pour éviter toute réaction

définitivement hostile de la part des Domaines et pour anticiper sur diverses tactiques d'opposition. A l'heure actuelle, il est vrai que le conseil de l'assistant technique ne s'exerce plus sur le Directeur des Domaines, mais essentiellement sur le Coordonnateur National du PNF et le Directeur Général de l'Aménagement du Territoire et des Services Fonciers. Une communication permanente auprès des « politiques », directe ou par le biais d'intermédiaires, est indispensable pour atténuer l'influence des discours réactionnaires à l'égard de la réforme.

34

- La carence de compétences, un problème qui, à Madagascar, dépasse le seul secteur foncier, complique les recrutements et prive la réforme de collaborateurs immédiatement opérationnels en matière de politique foncière. Du temps doit être nécessairement consacré par l'assistance technique à la formation permanente et au renforcement « sur le tas » des compétences.
- Enfin, le secteur foncier entretient le sempiternel dilemme sur le positionnement optimal de l'assistant technique : comment conseiller sans s'ingérer ? peut-on inscrire son action dans une posture résolument technique en se gardant de toute action d'influence ? Comment participer à la refonte d'une politique publique tout en se gardant d'entrer dans la sphère politique ?
- La durée de vie de l'institution d'accueil de l'assistance technique, le PNF, pose question car elle est conditionnée à l'appui de la communauté internationale.

Ces différentes contraintes seront reprises dans la troisième partie de ce rapport, notamment en perspective des prochains chantiers à engager, et qui permettent d'envisager, au moins partiellement, des solutions aux contraintes évoquées ci-dessus.

TROISIEME PARTIE :

3 ENJEUX ACTUELS ET MISE EN PERSPECTIVE DE LA NOUVELLE POLITIQUE FONCIERE MALAGASY : QUELLE STRATEGIE D'APPUI ?

Cette dernière partie examine les enjeux de la politique foncière au terme de quatre années de mise en œuvre. Elle énumère les chantiers qui restent à entreprendre et avance des propositions sur le positionnement de l'assistance technique française dans le secteur foncier.

3.1 *Acquis et faiblesses de la réforme foncière malagasy*

3.1.1 Les premiers résultats

Les résultats quantitatifs de ces premières années de politique foncière basée sur la décentralisation de la gestion foncière ont été présentés en première partie. Le principal acquis de cette phase de démarrage de la réforme foncière porte incontestablement sur la rupture du nouveau cadre légal avec la présomption de domanialité²⁷.

Désormais, les terrains occupés sont considérés comme des propriétés privées, même s'ils ne sont pas garantis par un titre foncier. Les terrains domaniaux correspondent aujourd'hui à des terrains sans aucune occupation ou à des terrains titrés au nom d'un acteur public. Ce changement de paradigme, conçu par le Comité de Révision de la Réglementation Foncière et Domaniale, est majeur : **la gestion des droits sur les terrains non titrés mais occupés, relève de la compétence des communes**. Une loi et un décret d'application promulgués respectivement en 2006 et 2007 déterminent les modalités d'établissement et de gestion de la propriété privée non titrée par les guichets fonciers communaux. Aujourd'hui, toutes les communes de Madagascar ont la possibilité de gérer les terrains privés non titrés. Cette évolution des statuts de la terre contribue de manière très concrète à la décentralisation, par la création d'une compétence essentielle pour les collectivités.

Une présentation des effets de la sécurisation foncière sur l'économie et la société malgache est prématurée, en raison d'une mise en œuvre pratique de la réforme depuis seulement trois ans et dans une partie des communes malgaches et de la mise en place, inachevée et reportée²⁸, d'un outil de mesure d'impacts.

En revanche, les premiers résultats de la réforme foncière sont perceptibles en termes **d'amélioration tangible du service public de gestion et de garantie des droits de propriété, la décentralisation de la gestion foncière permettant une forte réduction des délais et des coûts de production des documents garantissant des droits de propriété privée**.

La qualité des droits consacrés par le certificat est pratiquement identique à celle du titre²⁹. Toutes les transactions foncières réalisables avec un titre le sont avec un certificat. **Le certificat foncier n'est ni un document transitoire, ni une étape pour aller vers le titre ; il garantit officiellement le droit de propriété**.

Ce niveau quasi-équivalent de reconnaissance de droit autorise une comparaison des coûts et des délais de délivrance du certificat et du titre foncier, comparaison détaillée dans la première partie de ce rapport et rappelée dans le tableau ci-dessous :

²⁷ La contribution française à cette évolution s'est révélée déterminante, notamment grâce aux interventions de M. Alain Rohegude auprès de différents acteurs de la réforme : Comité de Révision de la Législation, projet BV-Lac, programme BV-PI,...

²⁸ En raison de l'arrêt des financements MCC.

²⁹ A la différence près que le titre foncier est réputé « inattaquable » –quand il s'agit d'une première inscription au livre foncier–. Un titre foncier peut être opposé à un certificat foncier si un vice de procédure de certification a provoqué la superposition d'un certificat sur un titre.

	<i>Coût moyen</i>	<i>Délai moyen</i>
Titre foncier	507 \$	6 ans
Certificat foncier	9 \$	6 mois

Cette amélioration patente du service public malgache, fut-il décentralisé, à reconnaître et à formaliser les droits de propriété et la refonte du cadre légal et réglementaire assurent aujourd'hui la réforme foncière d'une certaine **irréversibilité du processus**.

Par ailleurs, les actions concernant la modernisation des services fonciers, la sauvegarde et l'informatisation des archives foncières sont terminées dans un certain nombre de circonscriptions. L'intérêt principal de cette action sur les services fonciers est une sauvegarde des conservations foncières et topographiques, dont l'informatisation est supposée améliorer la performance des conservations et la mise au point d'un outil d'échanges d'informations avec les guichets fonciers communaux.

De sérieux doutes se portent sur la capacité et la volonté d'une administration habituée à un traitement de dossier papier, à utiliser des bases de données numérisées. Aucune évaluation de l'effet de ces interventions sur la qualité de la garantie des droits de propriété et sur une activation du service rendu aux titulaires de titres fonciers n'a encore été réalisée.

Ces évaluations restent à faire. Il faut à la fois mesurer la qualité des prestations d'informatisation des conservations et leur effet, combiné avec celui des équipements³⁰ dont on bénéficié un tiers des circonscriptions, sur la qualité du service public.

3.1.2 Les fragilités de la nouvelle politique foncière

Malgré ces avancées nettement perceptibles, la réforme foncière présente des vulnérabilités, liées à différents facteurs :

- une appréciation sous deux angles par la sphère politique,
- une insertion institutionnelle en suspens,
- une maîtrise d'œuvre conditionnée au soutien de la communauté internationale,
- un fonctionnement du PNF pénalisé par l'hétérogénéité des appuis financiers et des modalités de mise à disposition des fonds,
- des questions opérationnelles et juridiques encore non résolues, limitatives au développement des guichets fonciers,
- une capacité variable des communes face à de nouvelles compétences en gestion foncière,
- la persistance de positions conservatrices.

3.1.2.1 Le paradoxe de la nouvelle politique foncière

Le secteur foncier est un dossier d'une grande complexité dont le traitement nécessite de composer avec un paradoxe majeur.

³⁰ Véhicules, nouveaux bâtiments, mobiliers, parc informatique,... Le niveau d'équipement est variable d'une circonscription à l'autre, d'un partenaire à l'autre.

Les gouvernements successifs se sont montrés sensibles à l'intérêt politique d'une protection rapide et relativement peu chère des droits fonciers de tout électeur, mais ils ont également souhaité favoriser des acquisitions foncières pour de grands opérateurs³¹, parfois sur des terrains occupés par des exploitations familiales... Il faut à la fois satisfaire un très grand nombre d'électeurs qui attendent des pouvoirs publics une reconnaissance rapide et peu coûteuse de leurs droits fonciers et un tout petit nombre d'entrepreneurs aux capacités d'investissements et d'influence supposées importantes et dont on attend d'éventuelles retombées économiques.

Des compatibilités entre ces deux orientations restent à trouver, sans doute grâce à un inventaire des terrains du Domaine privé de l'Etat et une promotion en priorité de ces parcelles pour des cessions au profit d'investisseurs sans provoquer de contestations sociales. Ces terrains titrés au nom de l'Etat font par ailleurs l'objet de convoitises quand ils ne sont pas déjà appropriés. Les tentatives d'établir un inventaire national de ces terrains ont échoué.

Aussi, la question de l'ouverture de terrains aux capitaux étrangers reste entière. L'installation de grandes entreprises d'agro-business dans l'opacité sur des terrains relevant en partie de la propriété privée non titrée s'est révélée désastreuse pour les différentes parties : le cas Daewoo a été l'un des leviers agités par l'opposition pour précipiter la chute du régime Ravalomanana et Daewoo Logistics³², qui a perdu ses premiers investissements à Madagascar, a dû se replier.

3.1.2.2 Une insertion institutionnelle hybride, entre administration et projet ; un Programme National conditionné aux soutiens internationaux

La cellule de coordination du PNF, chargée de la maîtrise d'œuvre de la réforme foncière, est placée par décret sous l'autorité du Secrétaire Général du MAEP depuis 2006. Malgré la création de deux nouveaux ministères en charge du foncier, ce décret n'a pas été mis à jour. Actuellement, le statut du PNF reste mal défini.

Les budgets de fonctionnement et d'investissement alloués à la réforme transitent par des comptes bancaires PNF ou par différents partenaires techniques ; ils ne passent pas par les circuits financiers publics, et dépendent de procédures mises en place avec les agences d'aide au développement. Si l'on ne tient pas compte des coûts supportés par quelques collectivités locales, l'Etat malgache a très peu engagé de fonds publics en faveur de la réforme, en dehors des dépenses courantes de fonctionnement du secteur foncier. A deux exceptions près, les agents du PNF ont tous des statuts de consultant ou d'assistant technique. Leur intervention est limitée à la durée des contrats négociés auprès de différents bailleurs de fonds, soit une garantie d'emploi généralement inférieure à deux ans.

Le fonctionnement du PNF dépend entièrement des subventions accordées par la communauté internationale et la question de la pérennisation de la maîtrise d'œuvre déléguée de la réforme foncière est posée.

Notons par ailleurs que le PNF compte peu d'agents au regard des enjeux de la réforme foncière et de la diversité des métiers requis par l'étendue des compétences nécessaires. Animé

³¹ Les affaires emblématiques de Daewoo et de Varun ont eu un écho planétaire.

³² Cette entreprise sud-coréenne est d'ailleurs annoncée au bord de la faillite (<http://www.fairplay.co.uk/>).

par 6 agents jusqu'en 2006, ce programme ne compte aujourd'hui qu'une vingtaine d'agents³³ dont une partie en régions. Cette faiblesse numérique des effectifs du PNF, conjuguée à des périodes de flou institutionnel, a **pour incidence une baisse de la capacité en matière de conception et d'innovation**, l'essentiel des forces étant consacré au suivi des opérations foncières régionales réalisées sous contrat. 39

3.1.2.3 Des contributions financières déséquilibrées et dépendantes du contexte politique

Malgré la ratification d'une Charte de partenariat, la mise à disposition de fonds par 12 bailleurs différents reste à la fois un atout et un inconvénient, d'autant plus que les contributions sont extrêmement déséquilibrées. Le projet foncier du MCA apporte environ 90 % des appuis financiers –37,9 des 42 millions US \$ alloués sur la période 2005-2009—. Il est coordonné par une petite équipe extrêmement efficace et dynamique, représentée dans 6 régions. Les financements du MCA sont mis en œuvre exclusivement sur marchés, ce qui pose de sérieux problèmes pour le fonctionnement courant de la cellule de coordination du PNF. Les autres financements proviennent le plus souvent de projets régionaux qui mettent à disposition des ressources financières selon des objectifs et des procédures propres à chaque structure. Ces financements issus de projets de développement régionaux s'accommodent mal de dépenses au niveau national, dont ils ne perçoivent pas toujours l'intérêt immédiat au niveau de leurs zones d'intervention.

La cellule du PNF doit ainsi se livrer à des contorsions comptables pour subvenir à son fonctionnement. A noter la subvention annuelle du SCAC pour le fonctionnement de la cellule PNF, dont la souplesse d'utilisation est salutaire.

Ces problèmes financiers viennent de connaître une sérieuse aggravation avec le gel de financements de la Banque Mondiale et la suspension définitive des financements du MCC, organisme gouvernemental américain qui ne reconnaît pas le gouvernement de la HAT. Ainsi, la période juin 2009-juin 2010 se voit couper d'environ 9.000.000 US \$ consacrés à la réforme foncière. Ce retrait de financements fait actuellement l'objet de réflexions pour la mise en place de solutions alternatives, mais l'ampleur de la rupture de subvention amènera inévitablement à des décisions drastiques : licenciement d'agents compétents en gestion foncière décentralisée, interruption de prestations et de constructions,...

Un processus de réforme foncière devrait pouvoir s'étendre sur 10 à 15 ans. Or, les outils financiers dont on peut disposer aujourd'hui ne permettent qu'un pilotage à vue sur 1 à 4 ans... L'absence de ressources publiques nationales ne permet pas d'amortir ces ruptures de financement.

3.1.2.4 Des questions techniques et juridiques encore non résolues

Les coûts d'investissement, notamment l'acquisition d'images et la réalisation des PLOF, des guichets fonciers dépassent les capacités financières des communes rurales. Ils empêchent les communes privées d'appui extérieur de s'équiper de guichets fonciers. Le PNF doit nécessairement s'interroger sur une diminution des coûts d'investissement en calant ses recommandations techniques sur une logique d'appui à des institutions généralement démunies.

³³ Personnels de service compris.

En termes de fonctionnement, différents points restent à affiner : l'utilisation des registres parcellaires des guichets fonciers pour rationaliser la fiscalité locale et augmenter les ressources financières des communes, la contribution financière des communes aux CRIF, la taxation des transactions foncières,...

Des points techniques restent à régler, essentiellement sur les modalités de réalisation, de validation et d'actualisation des PLOF. Ce document, charnière entre les communes et les services déconcentrés, pose de sérieux problèmes de précision et de complétude, en raison de la dégradation des documents sources et d'images difficiles à acquérir, même quand des financements sont disponibles.

Par ailleurs, le traitement de questions juridiques essentielles n'est pas encore finalisé. Madagascar est sans doute beaucoup plus titré que ne le laissaient penser les informations approximatives recueillies au début de la réforme³⁴. Une succession d'opérations domaniales et foncières (Réserves Indigènes, Périmètres de Colonisation, AMVR, ZAF,...) et de nombreuses opérations cadastrales restées inachevées, délaissent les terrains dans des situations juridiques transitoires et confuses. La perte ou la dégradation des documents produits lors de ces opérations compliquent davantage les tentatives de clarification. La perspective d'une formalisation des occupations de ces terrains par les guichets fonciers communaux se heurte à de vives résistances qui argumentent à contre-courant en faveur d'une finalisation de ces anciennes procédures, quel qu'en soit le coût et la pertinence³⁵.

3.1.2.5 Des capacités communales souvent faibles

Le niveau général de formation des agents et des élus communaux, l'isolement de certaines communes, leur création parfois très récente, sont autant de facteurs qui font planer des doutes sur les capacités locales de prise en charge de nouvelles compétences en matière de gestion foncière.

Certaines communes ne maîtrisent pas la conception de leurs budgets et ont des difficultés pour raisonner l'intégration du fonctionnement du guichet foncier. A ce manque de compétences techniques, s'ajoutent des cas, pas si nombreux, de maires affairistes et de mauvaise gouvernance locale.

Là où les communes fonctionnent mal, les guichets fonciers fonctionnent mal.

3.1.2.6 La persistance d'un discours anti-réforme

Un courant conservateur se maintient et entend utiliser les faux pas de la réforme pour une communication critique sur la décentralisation de la gestion foncière.

³⁴ « seulement 1/15 du territoire est titré ».

³⁵ Cas de la finalisation sur financement MCA de l'opération cadastrale du Complexe d'Ambre 15 ans après un précédent financement de la Banque Mondiale. Cette finalisation n'a elle-même pas abouti à la délivrance de titres fonciers au moment où nous rédigeons ce rapport. Si tel était le cas, les titres délivrés consacrent la situation foncière de 1995 et ne tiennent pas compte des mutations survenues depuis.

Il est entretenu, en partie, par les craintes des agents de l'administration foncière d'être déposés de leurs fonctions et des avantages y afférents. Des jeux d'influence contraires à la réforme doivent être régulièrement désamorçés.

L'enregistrement des droits sur la terre devrait être un service public. C'est en fait un marché. Le développement des guichets fonciers dans certaines régions³⁶ provoque une réduction de la « clientèle » qui se rendait habituellement devant les services des Domaines et Topographiques. Les services chargés de ces enregistrements³⁷ appréhendent la montée en puissance des guichets fonciers communaux et la perte de revenus parallèles occasionnée par cette concurrence.

L'attitude de l'administration domaniale vis-à-vis de la réforme foncière a évolué en fonction du déploiement effectif de cette nouvelle politique. Dans un premier temps, cette administration a été poussée par le gouvernement à adopter une série d'innovations et notamment, le principe de décentralisation de la gestion foncière. Dans la pratique, les agents de l'administration restaient indifférents par rapport à ces innovations, considérées comme des actions pilotes que le temps effacera. Au fur et à mesure de la progression du processus de réforme et compte tenu d'une tutelle attachée au titre foncier, l'administration s'est désintéressée de la gestion foncière décentralisée.

Plus récemment, et vu l'ampleur du développement des guichets fonciers, l'administration a changé de position et elle manifeste désormais sa volonté de contrôler le processus. Elle entend récupérer la maîtrise d'œuvre de la réforme pour assurer des fonctions de conception, de formation, de suivi et de contrôle jusque là réalisées par le PNF. La mise sous « tutelle technique » des guichets fonciers communaux, telle que l'envisagent les services fonciers, peut menacer la décentralisation de la gestion foncière si les agents de ces services sont chargés de l'appui aux collectivités et du contrôle des guichets. Il leur sera aisé de relever des failles dans le fonctionnement des guichets et de les considérer sous leur « tutelle ».

Cette compétition pour la maîtrise d'œuvre de la réforme, et pour les ressources qui la rendent possible, bloque la définition concertée d'une vision future de la politique foncière. Des arbitrages politiques sont attendus pour parvenir à une clarification des fonctions de chaque entité intervenant dans le secteur foncier et pour une réaffirmation politique de la décentralisation de la gestion foncière.

Autre constat, toutes les tentatives de restructuration et de modernisation de l'administration foncière ont échoué. Il en est ainsi de différentes initiatives engagées depuis le début de la réforme :

- la fusion des services topographiques et des services des Domaines en un seul bâtiment, le « guichet unique », pour éviter aux usagers de nombreux aller-retour ;
- l'externalisation des services topographiques pour mettre un terme à la concurrence exercée par les topographes de l'administration sur le corps, encore très peu fourni, des Géomètres Libre-Assermentés ;
- la constitution d'un Fonds National Foncier pour mettre à disposition de l'administration de nouvelles ressources lui permettant de subvenir à ses propres besoins de fonctionnement, au renouvellement de ses parcs automobiles et informatiques,

³⁶ Certaines régions voient une majorité de leurs communes équipées en guichet foncier : Vakinankaratra, Amoron'i Mania, Alaotra-Mangoro, Atsinanana,...

³⁷ Les services fonciers en premier lieu, mais également tous les services convoqués lors des commissions de reconnaissance domaniale.

- le texte de loi portant création d'un Ordre des Géomètres,...

Ces propositions ont fait l'objet d'études préparatoires, d'ateliers de concertations, de restitutions auprès des tutelles, ... et sont restées vaines jusqu'à présent.

Par ailleurs, les résultats extrêmement mitigés des actions de modernisation des services fonciers et de leurs conservations mériteraient une évaluation sans concession avant de concevoir toute nouvelle forme d'appui.

Toute nouvelle tentative d'appui à la modernisation de l'administration foncière ne peut plus se limiter à un chèque en blanc, mais doit être conditionnée à des engagements fermes et des actions concrètes de l'administration concernée. De nombreuses actions de sauvegarde des archives et d'amélioration du service public n'ont pas nécessairement besoin d'un appui international ; elles pourraient être même des préalables exigés avant toute opération de modernisation.

3.2 Quelles perspectives pour la réforme foncière malagasy ?

Les premiers résultats de la réforme laissent entrevoir des progrès considérables dans la mise en œuvre de la politique foncière, essentiellement en matière de décentralisation.

Dans de nombreux cas, la décentralisation de la gestion foncière est en voie d'appropriation et de pérennisation, comme en atteste une quinzaine de guichets fonciers qui fonctionnent maintenant sans appui extérieur. Le processus est probablement devenu irréversible. Il serait désormais difficile aux pouvoirs publics de retirer aux communes cette nouvelle compétence.

Les premières observations montrent également la nécessité de stratégies de renforcement des capacités communales et administratives, tant les questions toujours en suspens restent nombreuses. La pérennisation des guichets fonciers communaux demande encore un immense travail d'accompagnement et de formation.

La réforme de la politique foncière n'est pas encore terminée, comme on peut l'entendre parfois du côté de l'administration, soucieuse de revenir au fonctionnement d'avant la réforme. Le devenir de la réforme foncière passe par la prise en compte de différents enjeux, qui exigent la continuité d'actions en cours et ouvrent de nouveaux axes d'intervention.

3.2.1 Des enjeux de conception

Le processus de réforme foncière nécessite le maintien d'une capacité de conception de nouvelles innovations. L'enjeu est de parvenir à lever certains points de blocage, comme la régularisation des statuts domaniaux obsolètes ou les droits d'enregistrement sur les transactions de terrains certifiés. Il s'agit également de mettre au point avec différents secteurs publics un recensement fiscal à partir du PLOF, d'intégrer la gestion des ressources nationales forestières ou minières à la gestion foncière communale, ou bien encore, de gérer l'installation d'entreprises d'agro-business dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire soucieuse de la protection des droits fonciers existants.

La création de guichets fonciers communaux en milieu urbain mérite une plus grande attention. Des méthodes de reconnaissance des terrains doivent être ajustées à un contexte où la cohésion sociale est moins forte qu'en milieu rural.

Une action de conception doit également raisonner la part respective de l'Etat et des collectivités pour mettre à disposition des communes qui le souhaitent, les éléments constitutifs d'un guichet foncier. Il s'agit essentiellement de concevoir une capacité de production de PLOF pour chaque commune et de mettre en œuvre un dispositif national de formation, d'appui-conseil, de suivi et de contrôle.

L'expérience de ces premières années de processus de réforme nous montre qu'il serait sans doute préférable de ne plus concevoir les opérations de gestion foncière décentralisée comme un programme d'implantation de guichets fonciers dans les communes, mais davantage comme une capacité nationale à répondre aux communes qui cherchent des appuis pour le montage de leur guichet foncier.

La forme des guichets fonciers doit également faire l'objet d'adaptations et doit présenter un éventail de solutions : guichet foncier papier, communal ou inter-communal, guichet foncier mobile,... De nouveaux modes opératoires doivent être testés, notamment l'idée du projet Foncier du MCA de proposer aux communes une délégation de service public. Cette proposition consiste en un contrat entre les communes et un opérateur privé spécialisé pour la prise en charge du fonctionnement pratique du guichet, les fonctions régaliennes (PV de reconnaissance locale et signature du certificat) restant sous la responsabilité de la commune. L'opérateur serait rémunéré sur perception de droits lors de la demande et de la délivrance de certificats fonciers.

3.2.2 Des enjeux de compétence

La création de plusieurs centaines de guichets fonciers et l'informatisation des services fonciers nécessitent de nouvelles compétences au sein des communes, de l'administration foncière, des partenaires techniques et des opérateurs privés. La réforme foncière doit pouvoir compter sur des agents réellement compétents susceptibles d'une part d'appuyer l'action foncière des collectivités, et capables d'autre part d'utiliser et de maintenir les bases de données et les outils informatiques installés dans les services fonciers. Le renouvellement du personnel des guichets fonciers exige la formation annuelle de plusieurs dizaines de nouveaux agents.

Jusqu'à présent, le système foncier basé sur le titre foncier est administré par deux corporations, celle des inspecteurs des Domaines et celles des topographes, plus ou moins structurées et disposant de leurs propres établissements de formation. Une généralisation des guichets fonciers demande nécessairement la professionnalisation des agents des guichets fonciers, la création d'écoles spécifiques et de diplômes reconnus à l'échelle nationale. Le développement de ce nouveau métier peut se concevoir dans un cadre organisant la profession d'agent foncier communal.

Le statut de cette profession doit certainement s'insérer dans la fonction publique territoriale. L'Ecole Nationale d'Administration de Madagascar (ENAM), qui forme les inspecteurs des Domaines, pourrait utilement étendre son offre de formation en proposant des modules de formation à la gestion foncière décentralisée. Des contacts ont déjà pris en ce sens.

La formation et le recyclage des agents de guichet foncier doivent nécessairement trouver des relais dans les régions. Les cellules régionales proposées par le PNF pourraient assumer cette fonction³⁸.

44

3.2.3 Des enjeux de pérennisation et d'institutionnalisation

La question de la pérennisation des dispositifs de la nouvelle politique foncière se pose aux échelles nationale et régionale.

Au niveau central, la maîtrise d'œuvre de la réforme foncière a été assurée jusqu'à présent par le PNF, un organisme provisoire car financé par des subventions extérieures. L'administration doit nécessairement reprendre à terme cette fonction de pilotage de la réforme foncière. Or, elle est actuellement insuffisamment outillée pour garantir au niveau central et régional la compétence nécessaire à l'appui des guichets fonciers communaux, à la conception de nouvelles innovations et au suivi d'opérations de grande envergure. De surcroît, nous avons vu qu'une divergence d'intérêts pouvait s'avérer contraire au développement de la gestion foncière décentralisée.

Les guichets fonciers communaux vont nécessiter un appui permanent pour renforcer durablement leur compétence et il convient par ailleurs d'envisager la mise en place d'un contrôle de l'action foncière des communes. L'administration et les Régions doivent encore déterminer leurs responsabilités mutuelles pour assurer respectivement ces deux fonctions. Dans le contexte actuel, **il est préférable de privilégier la solution la plus efficace, à savoir une réalisation de l'appui-conseil par des prestataires et des partenaires techniques du PNF et un maintien de la fonction de suivi et de contrôle au sein du PNF.**

La réflexion pour l'internalisation de ces fonctions doit néanmoins se poursuivre. L'analyse du coût réel, en termes de ressources humaines et financières, de fonctionnement et d'extension des institutions de la gestion foncière décentralisée, rapporté à l'efficacité des différentes options, devraient conditionner les choix politiques qui détermineront le devenir de la réforme foncière.

3.2.4 Des enjeux d'évaluation

La nouvelle politique foncière malagasy reste à évaluer. Si des enseignements peuvent aujourd'hui être tirés des premières analyses de performance de la nouvelle politique foncière, force est de constater que l'impact de la sécurisation foncière par le certificat n'a pas encore été mesuré en termes d'effets sur la vie sociale et économique de Madagascar. Sans doute est-il encore trop tôt pour pouvoir ressentir les premiers effets sur l'environnement, le climat sociale, le développement des collectivités locales, la production agricole,... mais cette période peut être mise à profit pour mettre au point les outils d'évaluation.

La question de la méthodologie d'évaluation est centrale ; il s'agit d'isoler la sécurisation foncière comme déterminant d'effets sur le développement socio-économique. Les impacts attendus de la réforme foncière portent sur deux aspects :

³⁸ C'est déjà le cas dans la région Alaotra.

- Un progrès dans la mise en œuvre de la politique foncière par rapport au dispositif existant, axé sur le régime de l'immatriculation foncière. On espère d'une gestion foncière décentralisée une plus grande efficacité et une plus grande équité en réponse à une forte demande en sécurisation foncière. Les premiers éléments sont particulièrement positifs ;
- Un impact sur différents secteurs de la vie économique et sociale de Madagascar : développement économique des ménages et des collectivités, environnement favorable aux investissements, apaisement du climat social, par une baisse du nombre de conflits portant sur la terre, atténuation de la pression exercée sur les ressources naturelles, augmentation de la production agricole,...

L'évaluation des impacts ne peut se concevoir à travers une démarche unique et chaque thème nécessite le développement d'un outil de mesure spécifique. Par ailleurs, la pertinence de la mesure de ces impacts dépend de l'apparition des premiers changements qui peuvent s'inscrire dans le court, le moyen ou le long terme.

Au vu de premiers éléments d'appréciation comme la forte demande communale pour des guichets fonciers ou l'augmentation des demandes de certificats, il semble que la décentralisation de la gestion foncière est bien le changement de paradigme attendu pour répondre aux besoins en sécurisation foncière de la société malgache. Néanmoins, le nombre et l'importance des questions techniques et institutionnelles qui restent à résoudre montrent à quel point la réforme foncière malagasy est un chantier en cours...

3.3 Les chantiers à engager

L'examen des faiblesses de la réforme amène à programmer dès maintenant la conception, la mise en œuvre et le financement de chantiers susceptibles de renforcer la mise en œuvre nationale de la nouvelle politique foncière :

3.3.1 Chantiers juridiques et méthodologiques

Un vaste « nettoyage juridique » portant sur les terrains dont les statuts ne correspondent plus aux réalités des occupations, apparaît comme inévitable. Ce chantier juridique doit permettre :

- la définition de modalités d'actualisation de la propriété privée titrée par la mise au point de nouvelles procédures, en tenant compte de la grande diversité de statuts que recouvre la propriété titrée, en tenant compte de possibles interventions des guichets fonciers ;
- le transfert de certains terrains immatriculés au nom de l'Etat malagasy (réserves indigènes,...) vers les collectivités locales ;
- le renvoi d'ensemble ou au cas par cas ou par région, des aires vouées à des opérations cadastrales encore inachevées dans la compétence des guichets fonciers communaux à l'exception des terrains déjà immatriculés. La question des terrains jugés par le tribunal terrier et considérés jusqu'à présent comme hors compétence du guichet foncier, devrait être remise en débat ;
- le traitement particulier des terrains immatriculés à des personnes privées ou morales avant l'indépendance, aujourd'hui abandonnées et occupées par de nombreuses familles.

Le maintien d'une capacité de conception au sein du PNF devrait permettre la mise au point d'innovations dans le fonctionnement des communes. Il reste à concevoir :

- les modalités pratiques des échanges d'informations entre services déconcentrés et guichets fonciers communaux ;
- une taxation décentralisée des mutations foncières de terrains certifiés ;
- les articulations entre gestion foncière décentralisée et les carreaux miniers, entre gestion foncière décentralisée et les aires protégées³⁹ ;
- l'établissement des recensements fiscaux à partir des PLOF ;

L'ensemble de ces travaux doit permettre la finalisation du Guide du Foncier Décentralisé, le document méthodologique à destination des acteurs de la nouvelle politique foncière. Différentes communes et opérateurs de développement peuvent être considérés comme des partenaires pour la mise au point de ces innovations, dans le cadre de « laboratoires institutionnels ».

Par ailleurs, des liens restent à établir avec les différents secteurs qui valorisent la sécurisation foncière : urbanisme, aménagement du territoire, investissement, fiscalité, protection de bassins-versants, périmètres irrigués, programmes de migrations, tourisme,... L'articulation entre la sécurisation foncière et l'aménagement du territoire ouvre des perspectives extrêmement importantes pour le développement de Madagascar. La question, par exemple, de l'implantation de grands d'agro-business doit être traitée en liant l'aménagement des espaces ruraux et la sécurisation foncière des occupants et de l'investisseur.

3.3.2 Chantiers technologiques

Le PLOF est un point essentiel sur lequel un travail de conception doit être nécessairement poursuivi.

La fiabilisation des PLOF, la conception de PLOF sans orthophotoplans, une veille technologique sur toutes autres méthodes d'acquisition d'images, la substitution des PLOF aux plans de repérage, les échanges d'informations entre communes et services déconcentrés à partir du PLOF, la reconstruction ponctuelle de l'information sur les titres,... sont autant d'éléments clé de la nouvelle politique foncière dont la conception n'est pas finalisée.

3.3.3 Chantier national de formation, d'appui-conseil et de communication

Le niveau actuel de compétences, non seulement des communes, mais également des opérateurs privés nationaux, voire des services déconcentrés eux-mêmes, amène logiquement à la conception d'un ambitieux plan national de formation aux métiers du foncier. Ce plan, dans les cartons du PNF depuis son lancement, n'a pas encore été réellement élaboré ; un appui du MAEE français a permis de dessiner les grandes lignes de ce plan par le biais d'une expertise de A. Rohegude. Cette expertise n'a pas donné lieu à des suites concrètes.

Le MATD se penche actuellement sur ces questions de formation ; la réflexion est en cours au moment où nous rédigeons ce rapport. L'ENAM offre sans doute, au niveau central, des possibilités de formation particulièrement intéressantes.

³⁹ Notamment l'articulation entre guichet foncier, GELOSE et la SFR.

Il convient également de raisonner la mise au point d'une capacité d'appui-conseil et de communication permanente, au profit de communes qui, à l'heure actuelle, ne peuvent se passer de conseils in situ, de mesures correctives et de contrôles réguliers de la bonne exécution des procédures de gestion foncière décentralisée.

Reste à savoir à qui doivent revenir ces fonctions d'appui-conseil et de suivi / contrôle des guichets fonciers communaux. Aujourd'hui, ce rôle est essentiellement joué par le PNF et ses partenaires, mais il convient de penser à la pérennisation de ces fonctions. Ce rôle pourrait revenir aux services fonciers déconcentrés, mais une probable divergence d'intérêts risque de biaiser leurs interventions, ou aux Régions, en fonction des compétences que leur réservent les prochaines orientations de déconcentration et de décentralisation. A l'heure actuelle et attendant une clarification des fonctions des acteurs de la nouvelle politique, le PNF maintient son dispositif d'appui-conseil et de suivi. Le contrôle de légalité revient aux chefs de District.

De manière plus ponctuelle, deux projets de formation ont été évoqués, sans être formalisés :

- un projet, avec International Land Coalition et Cirad, d'une Université itinérante du Foncier dans la région Océan Indien ;
- l'organisation d'une visite d'échanges avec les responsables de la politique foncière éthiopienne, avec un éventuel concours de la FAO. L'Ethiopie est l'un des pays les plus avancés en matière de certification des droits sur le sol. Des comparaisons sont souvent faites avec l'expérience malgache et il serait pertinent de se donner une opportunité d'échanges et d'analyse comparative.

D'autre part, la communication sur la nouvelle politique foncière doit s'étoffer davantage. Nombreux sont les décideurs qui connaissent encore mal la différence essentielle entre titre et certificat foncier. La connaissance de la nouvelle politique foncière reste faible :

- L'opinion publique nationale a dans l'ensemble, entendu parler de la réforme foncière, mais n'en comprend pas forcément les enjeux.
- Au sein même du ministère, il n'est pas certain que chaque responsable comprenne les tenants de la nouvelle politique foncière.
- A l'international, il n'est connu du foncier malgache que le dossier Daewoo... D'ailleurs, dans les campagnes pressenties pour des plantations Daewoo, certains villages ont cru que le guichet foncier était un dispositif lié à Daewoo !
- Les articles dans la presse nationale ou internationale accentuent les confusions, certificat et titre faisant souvent l'objet d'un amalgame.

L'équipe de communication du PNF ne compte désormais plus qu'une seule personne. Nous sommes là largement en-deçà des enjeux évidents d'une communication nationale et internationale.

Un Salon International du Foncier avait été prévu, mais cette idée doit encore attendre un climat politique plus favorable pour être proposée de nouveau.

3.3.4 Chantier de pérennisation de la réforme foncière et de restructuration du secteur foncier.

La pérennisation des dispositifs de la nouvelle politique foncière concerne à la fois l'administration et les communes.

48

Pour l'administration, l'étude de faisabilité d'un Fonds National Foncier⁴⁰, géré par une structure de type EPIC ou autre, dont les revenus seraient assurés par les recettes domaniales et par de nouvelles activités rémunératrices, a été lancée dans la perspective d'une meilleure couverture des besoins de fonctionnement d'une administration foncière modernisée. Le risque est grand de voir le parc automobile, le matériel informatique, les bases de données informatisées,... peu entretenus et non renouvelés faute de ressources par les canaux comptables classiques de l'administration. Les fonctions du PNF auraient également pu trouver une source de financement national dans ce montage.

Cette proposition a fait l'objet de débats et de restitutions de l'étude. Elle est restée sans lendemain en raison de la position rétive de l'administration.

La question de la pérennisation financière concerne également les guichets fonciers. Une réflexion stratégique, à engager dans chaque commune concernée, doit déterminer la part du coût de revient du certificat foncier à faire supporter à l'usager. Plus le coût du certificat sera bas, plus les terrains certifiés seront nombreux, mieux la commune réalisera son recensement fiscal et plus l'imposition foncière sera rémunératrice pour les communes. Dans ce scénario, les délais de certification risquent d'augmenter.

A l'opposé, une commune peut décider de financer le fonctionnement de son guichet foncier par le produit de la « vente » des certificats. Le nombre de demandes sera plus faible, le délai de certification devrait par conséquent être plus court, mais la base de données pour un recensement fiscal, non plus sur déclaration des imposables, sera incomplète pendant durant une longue période.

En fait, le chantier à engager dans ce cas correspond à un travail d'accompagnement des communes pour la conception de leur politique communale foncière et fiscale. Ce chantier, d'une portée nécessairement multi-ministérielle, est à lancer avec les secteurs des Finances et de la Décentralisation. Une autre étude du cabinet FTHM doit présenter une première analyse en juillet 2009.

Des premiers contacts ont déjà permis d'aborder la question d'une prise en charge de la masse salariale des agents de guichet foncier par la fonction publique, ce qui permettrait d'alléger le poids financier du guichet financier pour les communes et le coût de revient du certificat.

La taxation des transactions sur les terrains certifiés doit également faire l'objet d'une réflexion inter-sectorielle. Si l'Etat décentralise la gestion des terrains non titrés, ne doit-il pas également décentraliser les recettes liées aux taxes sur les transactions foncières ? Le coût élevé des droits d'enregistrement lors de succession ou de vente de terrains titrés a paralysé la mise à jour des titres. La perception des droits d'enregistrement portant sur les mutations des certificats, dont l'intérêt est par ailleurs contestable, devrait logiquement être décentralisée pour revenir aux collectivités décentralisées selon des barèmes adaptés.

3.3.5 Chantier d'évaluation

⁴⁰ Etude du cabinet FTHM, sur financement MCA.

Les enjeux de l'évaluation de la politique foncière sont essentiels : des indicateurs pertinents permettront le pilotage du processus par des structures nationales, leurs choix influencera fortement la « manière de voir » les progrès réalisés grâce à la sécurisation foncière, ce qui déterminera entre autre le niveau d'implication des partenaires financiers.

Il convient par exemple de ne plus évaluer une nouvelle politique publique que sur le volume de titres ou de certificats fonciers établis. Cette course au chiffre induit des effets pervers en poussant les différents acteurs à escamoter les procédures et les actions, comme la formation ou l'information, qui n'ont pas d'effets instantanés sur le nombre de certificats.

Il convient également de distinguer les indicateurs d'échec ou de réussite de cette politique, en fonction des attentes des différents acteurs de la réforme. L'accès au crédit a, par exemple, été considéré comme un indicateur qui devrait définir un effet positif de la sécurisation foncière. Or, les gens ne recherchent pas forcément un document foncier pour obtenir du crédit mais en premier lieu pour garantir leurs droits sur un terrain.

Les modalités de mesures d'impact d'une nouvelle politique foncière sont complexes, tant les effets de la sécurisation foncière sont enchevêtrés avec d'autres paramètres. Un important travail de conception des dispositifs d'évaluation, sur différents secteurs économiques (production agricole, fiscalité des collectivités, renouvellement des ressources naturelles, accès au crédit,...) et sociaux (conflits,...), reste à engager.

3.4 Poursuite du processus de réforme foncière : propositions pour un exercice de prospective

La conception d'une stratégie d'appui à la réforme foncière doit nécessairement tenir compte des chantiers listés précédemment. Elle peut aussi se penser en fonction d'un exercice de prospective, à conduire de manière collégiale, avec l'appui d'une expertise et la participation des différents acteurs de la réforme.

Cette prospective pourrait esquisser le devenir du secteur foncier sur un horizon de 5 à 10 ans et déterminer deux à trois scénarios plausibles. Différents paramètres seraient à prendre en compte, avec pour chaque paramètre, un éventail de situations et d'évolutions probables :

- Paramètres juridiques : maintien de la coexistence de deux régimes de propriété ? incitations à des transformations du certificat en titre foncier ? ou évolution vers une compétence des communes sur les terrains titrés en perspective d'une régularisation de la plupart des statuts des terrains ? ;
- Paramètres institutionnels : maintien du dispositif actuel qui oppose une administration foncière à un cercle restreint de consultants ? ou fusion des deux entités dans un établissement public à ressources propres ? ou création d'une structure privée, de type Fondation, chargée de l'appui-conseil aux guichets fonciers communaux supervisée par une entité publique ? ;
- Paramètres financiers : maintien de lignes de financement propres à chaque bailleur ? ou création d'un fond commun pour la réforme foncière ? avec ou sans contribution du budget national ? avec ou sans autonomie financière des guichets fonciers ?

La combinaison des évolutions possibles doit aboutir à la conception de différents scénarios :

50

- Scénario de retour vers le domanial : relance des opérations cadastrales, mise sous « tutelle technique » des guichets fonciers,...
- Scénario de maintien en l'état des institutions du secteur foncier : coexistence horizontale des deux régimes de propriété privée, délimitation de « frontières de compétences » entre communes et services fonciers,...
- Scénario d'activation et d'extension nationale de la gestion foncière décentralisée : structures régionales d'appui aux communes pour le montage et le fonctionnement de guichets fonciers, écoles nationale et régionales pour les métiers du foncier décentralisé,...

Ces différentes options de politique foncière pourraient alimenter un débat public sur la question, sous forme de forum national et/ou régional. Le MATD est intéressé par cette proposition de débats nationaux ; les avis recueillis permettraient au gouvernement de faire des choix. **C'est sur la base de ces choix que devrait être clarifiée la question des fonctions et des attributions des différents acteurs de la politique foncière. C'est sur cette base que devrait être réaffirmée une volonté politique d'atténuation, de statu quo ou de réactivation de la nouvelle politique foncière. C'est sur cette base que devraient être conçues de nouveaux appuis de la communauté internationale à la consolidation et à l'extension de cette nouvelle politique foncière.**

3.5 Quelle contribution française à la réforme foncière malagasy ?

La liste des chantiers à engager et les différents scénarios prospectifs du processus de réforme peuvent servir de bases à la conception de stratégies d'appui, notamment françaises, à la nouvelle politique foncière malagasy.

A l'heure actuelle, l'appui du MAEE au PNF porte sur une assistance technique et une subvention annuelle d'environ 60.000 €/ an pour le fonctionnement de la cellule de coordination du PNF.

Les 4 assistants techniques internationaux du PNF sont français, dont 3 financés par le MAEE⁴¹. Il s'agit de :

Assistant technique	Période d'assistance	Poste
André Teyssier	03/03/2004 – 30/06/2009	Conseiller auprès du SG du MAEP.
	01/07/2009 – 31/07/2009	Conseiller Cirad auprès de l'Observatoire du Foncier
Sabine Tostain ⁴²	01/07/2006 – 01/03/2008	Assistante technique junior spécialisée en géomatique
Emilie Pèlerin	01/06/2006 – 01/06/2008	Volontaire internationale, basée à Antsirabe en appui à des cellules régionales du PNF
<i>Pascal Thion, financé par MCA</i>	<i>01/10/2006 – 15/10/2009</i>	<i>Conseiller auprès du SG du MAEP et du projet Foncier MCA Madagascar</i>

⁴¹ Dont 4 mois de prolongation pour A. Teyssier sur financement UPDR / AFD.

⁴² Poste occupé précédemment par David Levrel, démissionnaire en novembre 2005. Melle Tostain a également démissionné en mars 2008.

Les trois postes d'assistants techniques français seront renouvelés en 2009. Compte tenu des chantiers à engager, différentes évolutions de ces postes sont envisageables. Au niveau national, il semble important de :

- maintenir la capacité de conception juridique (contribution au « nettoyage juridique ») et technologique (simplifier et fiabiliser le PLOF) du PNF ;
- maintenir une bonne capacité de suivi des opérations foncières régionales, notamment depuis la cessation de financements MCC et d'une baisse probable du niveau d'appui-conseil et de suivi des guichets fonciers appuyés par MCA ;
- maintenir la capacité d'appui-conseil et de suivi du PNF, notamment pour favoriser la pérennisation des guichets fonciers communaux et aider les communes à raisonner leur politique foncière et fiscale ;
- contribuer à la conception du plan de formation aux métiers du foncier ;
- renforcer l'Observatoire du Foncier, notamment pour les questions d'aide au pilotage de la réforme et d'évaluation de la politique foncière.

Ces orientations de l'assistance technique doivent s'accompagner d'actions à mener, avant même la période de sortie de crise, pour la négociation de nouvelles tranches d'appuis financiers auprès des partenaires, actuels ou nouveaux, du PNF.

Le chantier de la clarification institutionnelle et de la pérennisation financière est sans doute le plus complexe et l'un des plus urgents. Chacun s'accordera à reconnaître l'impasse d'un statu quo du mode de financement actuel du PNF. A terme, si l'Etat ne s'engage pas financièrement dans la maîtrise d'œuvre de la réforme, les bailleurs de fonds risquent de se retirer faute d'un dispositif garantissant la durabilité du processus. Cet engagement public doit faire preuve d'imagination pour ne pas mettre en situation de contrôle exclusif des services fonciers dont certains ne souhaitent pas le développement de la nouvelle politique foncière. Il convient donc de renforcer le PNF par une compétence en développement institutionnel, chargée de concevoir en concertation avec les ministères concernés, la restructuration du secteur foncier en tenant compte des nouveaux besoins de financement d'une administration équipée et informatisée, de la nécessité de ressources publiques nationales pour des dispositifs garantissant le fonctionnement des guichets fonciers communaux et inter-communaux.

Le maintien d'un poste « terrain » est tout à fait souhaitable et peut être occupé par un nouveau Volontaire International. Le suivi des opérations foncières régionales et leur ajustement dans des contextes sociaux différents, la coordination entre bailleurs au niveau du secteur foncier d'une ou plusieurs régions nécessitent la compétence d'un jeune agent, ayant la « fibre rurale » tout en disposant d'un niveau de formation élevé. Le rôle joué par Emilie Pèlerin a été particulièrement apprécié : remontée d'informations « brutes » des terrains, éclairages sur les réalités de la mise en œuvre des opérations, appui méthodologique aux cellules régionales,... Le positionnement d'un poste identique dans les régions de Vatovavy Fitovinany et d'Atsimo Atsinanana, où un programme Bassins-Versants financé par l'AFD intervient en sécurisation foncière, serait tout à fait justifié.

L'assistance technique peut utilement contribuer à appuyer le MATD dans une vision plus transversale de la politique foncière, en concevant des articulations aujourd'hui indispensables entre sécurisation foncière d'une part, décentralisation, environnement et mines d'autre part, dans un cadre global d'aménagement national et régional du territoire. C'est dans cette optique que le poste d'assistant technique junior a évolué en poste senior.

Enfin, le rapprochement de l'assistance technique française et européenne des secteurs décentralisation et foncier est à encourager, afin de renforcer les synergies pour un traitement global et cohérent du renforcement de capacité des collectivités, de la valorisation du FDL en matière foncière et de la réactivation de la fiscalité foncière locale. 52

En fonction des profils de chaque nouvel assistant technique, une répartition des compétences et des attributions de l'assistance technique française sera à concevoir en concertation avec le MATD.

A. Teyssier reste au moins une année supplémentaire en appui à l'Observatoire du Foncier. Dans cette perspective, l'idée est de fournir une compétence complémentaire pour doter la réforme foncière d'une capacité de recherche d'accompagnement. Les questions sont nombreuses : conception de nouvelles innovations institutionnelles, impacts des modes opératoires sur les guichets fonciers communaux, mesures d'impact de la nouvelle politique foncière, liens entre gestion foncière décentralisée et pouvoirs coutumiers dans certaines régions, informations pour des ajustements de l'appui-conseil,...

4 ANNEXES

Annexe n°1 : lettre de mission André Teyssier, version initiale (2004)**AMBASSADE DE FRANCE****SERVICE DE COOPERATION
ET D'ACTION CULTURELLE****REPUBLIQUE DE MADAGASCAR****MINISTERE DE L'AGRICULTURE
DE L'ELEVAGE ET DE LA PECHE****LETTRE DE MISSION D'UN ASSISTANT TECHNIQUE FRANÇAIS****POSTE MAD TE3F 0001****INTITULE**

Conseiller technique du Secrétaire Général du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche pour le Programme National Foncier.

CONTEXTE

Depuis plusieurs décennies, l'Etat malgache éprouve des difficultés à consacrer les droits sur le sol des individus et des entreprises : les superficies titrées occupent des superficies très réduites et font rarement l'objet de mise à jour. Les services domaniaux et topographiques, très insuffisamment dotés, accumulent des dossiers d'immatriculation sans pouvoir y donner suite dans des délais acceptables et ne peuvent guère s'appuyer sur des professions auxiliaires (notaires, géomètres, topographes) au demeurant peu présentes dans les zones rurales en particulier.

Dans un contexte de forte croissance démographique et de migrations, cette situation provoque un sentiment d'insécurité foncière qui représente une menace pour la paix sociale et une contrainte pour le développement économique. La précarité des droits fonciers obère les efforts faits en matière de gestion durable des ressources naturelles. De plus, les bases d'une fiscalité locale indispensable aux collectivités locales ne sont pas constituées.

Au cours des dernières années, la sécurisation foncière a fait l'objet d'études et d'activités pilotes soutenues par les partenaires internationaux de Madagascar qui ont également contribué au renforcement des capacités des services compétents. Ces travaux ont permis des améliorations sensibles des cadres institutionnel, juridique, réglementaire et opérationnel. Parmi les innovations testées, on peut citer un système modulaire de sécurisation foncière (SFR, SFI, SFO), la possibilité offerte d'une gestion locale des ressources naturelles renouvelables (GELOSE), la création d'agences foncières locales, des réflexions sur les fonctions de géomètres libres et assermentés (GLA), l'informatisation des services des domaines et l'intervention d'organisations agricoles en médiation entre les agriculteurs et les services compétents.

Toutefois, force est de constater que les dynamiques de sécurisation foncière n'atteignent toujours pas une échelle suffisante au regard de la demande de consécration des droits et des besoins de gestion des mutations.

C'est pourquoi en 2003, le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (MAEP) s'est vu confié par le Gouvernement, la coordination de la préparation d'un Programme National Foncier (PNF) qui repose sur les 6 principes suivants :

1. Primauté du rôle économique et social de la terre ;
2. Respect du droit de propriété compatible avec l'intérêt général ;
3. Droit de propriété basé sur la mise en valeur ;
4. Sécurisation foncière à la base d'un développement durable ;
5. Degré de sécurisation foncière selon les besoins et conforme à la typologie des situations foncières existantes ;
6. Désengagement de l'administration dans l'exécution des tâches ne relevant pas d'une mission de service public.

Les partenaires multilatéraux de Madagascar, notamment la Commission Européenne, la Banque Mondiale et l'OAA/FAO, ont manifesté un intérêt à soutenir cet engagement des autorités.

La Coopération française est disposée à apporter un appui dans la formulation du PNF et dans sa mise en œuvre, notamment en matière de suivi des innovations institutionnelles et de renforcement des partenariats entre administrations, acteurs locaux et professionnels impliqués dans la gestion foncière.

POSITION HIERARCHIQUE

Placé sous la responsabilité directe du Directeur du développement agricole et de la sécurisation foncière du Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche, pour le Programme National Foncier, le titulaire du poste aura des relations fonctionnelles directes avec le Directeur des Domaines et de le Directeur des Services Topographiques.

OBJECTIFS DE LA MISSION

Le titulaire apportera son appui à la mise en œuvre du Programme National Foncier dans les trois dimensions suivantes :

- La production de références sur les innovations institutionnelles et pratiques, adaptées aux besoins, aux capacités et aux contextes, susceptibles de faciliter la sécurisation foncière à des échelles significatives ;
- La formation des acteurs et opérateurs de la sécurisation foncière par l'adaptation de leurs compétences aux nouveaux cadres réglementaires et opérationnels ;
- L'animation d'un débat national sur le foncier.

TÂCHES A ACCOMPLIR

Dans le cadre des trois objectifs qui lui sont assignés, le titulaire du poste aura les activités suivantes.

1. Production de références en innovations institutionnelles

- Constituer une capacité centralisée d'analyse et de suivi des différentes démarches de sécurisation foncière telles qu'elles ont été ou sont mises en œuvre, en terme d'adéquation aux besoins, de coûts et d'efficacité.
- Mettre en œuvre des expérimentations foncières complémentaires sur des sites représentatifs (3 à 5) selon un gradient allant du communautaire (zones enclavées) au privatif (péri-urbain) en collaboration avec des projets comportant un volet « sécurisation foncière » ou si nécessaire sur de nouveaux sites.
- Organiser la diffusion des résultats des analyses conduites au profit des acteurs de la sécurisation foncière.

Dans le cadre de cette composante, le titulaire sera tenu d'apporter un concours à la mise en œuvre et au suivi du volet « Sécurisation Foncière et Gestion de l'Espace » du projet de protection et de mise en valeur des bassins-versants de l'Alaoatra (MAEP / AFD), à raison de deux mois par an sur le terrain et d'un mois par an à Antananarivo.

2. Formation des acteurs de la sécurité foncière

- Procéder à un bilan des compétences des professions et institutions mobilisables pour la mise en œuvre d'opération de sécurisations foncières sur une base élargie.
- Proposer des plans de formation et d'adaptation des compétences des acteurs de la sécurité foncière.
- Définir les fonctions et responsabilités de médiateurs fonciers et mettre en place les formations correspondantes en partenariat avec les institutions de formation compétentes et les employeurs potentiels de ces médiateurs (organisations professionnelles, collectivités locales, bureaux d'études privés, etc.).

3. Contribuer au débat national sur la sécurisation foncière

- Produire et diffuser des informations claires sur les options de sécurisation foncière offertes par les dispositions en vigueur et les expériences concluantes en cours, notamment à destinations des agriculteurs et des acteurs locaux.
- Organiser des forums sur le foncier, à différentes échelles (local, régional, national).
- Animer un réseau national des acteurs du foncier.

En outre, en tant que de besoin, à la demande des autorités auprès desquelles il sera placé, le titulaire du poste pourra contribuer à toute activité concourant au Programme National Foncier.

A ce titre, et tenant compte des appuis techniques et financiers qui seront apportés par la communauté internationale au Programme National Foncier, en liaison avec le Service de Coopération et d'Action Culturelle de l'Ambassade de France, le titulaire pourra assister les autorités malgaches compétentes dans la formulation d'un projet de coopération bilatérale à soumettre au Fonds de Solidarité Prioritaire.

PROFIL REQUIS

- Formation supérieure en sciences sociales ou juridiques
- Dix ans d'expérience professionnelle
- Expérience de conduite d'opération de sécurisation foncière dans le contexte de pays en développement
- Connaissance du contexte malgache très souhaitable.
- Capacité de gestion de projet, aptitude à la concertation entre acteurs, travail en équipe et communication, goût et aptitude pour le travail de terrain.
- Expérience de la coopération entre agences de développement.

MOYENS DE TRAVAIL

Moyens fournis par la partie malgache

- Mise à disposition d'un bureau au sein de la Direction des Domaines avec ligne téléphonique.
- Accès aux sources d'information et de documentation dans le cadre de la mission
- Facilitation des relations avec les acteurs du secteur et les services déconcentrés compétents.

Moyens fournis par la partie française

- Equipement de bureautique.
- Moyens de déplacement.

DUREE DE LA MISSION

La présente lettre de mission est établie pour une durée de 3 ans.

SUIVI ET EVALUATION

Les deux parties procéderont conjointement au suivi et à l'évaluation du travail du titulaire du poste. Celui-ci en complément des notes et rapports techniques d'étape liés aux tâches qui lui seront confiées produira un rapport annuel et un rapport de fin de mission qu'il adressera aux deux parties.

OBLIGATIONS DE RESERVE

Le titulaire du poste est tenu aux devoirs de loyauté, de neutralité, de confidentialité et de réserve qui découlent de sa mise à disposition auprès d'une administration malgache, en tant qu'agent de l'Etat français en service à l'étranger, dans le cadre des accords de coopération entre les deux gouvernements. L'assistant technique est également tenu au devoir de réserve dans sa vie privée.

La présente lettre de mission est établie en deux exemplaires originaux.

Copie en sera remise au titulaire du poste qui sera annexée à son contrat.

Fait à Antananarivo, le

Le Conseiller de Coopération
et d'Action Culturelle

Guy SERIEYS

Le Ministre de l'Agriculture
de l'Elevage et de la Pêche

Harison RANDRIARIMANANA

Annexe n°2 : références bibliographiques

Comby J., La fabrication de la propriété. *Propriété et Environnement*. Dalloz. 1998.

ECR. Les données de référence sur les coûts et temps moyens requis pour l'exécution des procédures foncières. Millennium Challenge Account, Antananarivo. 2006. 27 p.

ECR. Les données de référence sur les coûts et temps moyens requis pour l'exécution des procédures foncières. Millennium Challenge Account, Antananarivo, 2008. 45 p.

Jacoby H., Minten B. Land Titles, Investment, and Agricultural Productivity in Madagascar. World Bank, Antananarivo. 2005. 54 p.

Jenn-Treyer O, Pouzoullic J. Organisations paysannes et sécurisation foncière, quelle rationalité ? In Sandron F. Population rurale et enjeux fonciers à Madagascar. Cite – Karthala, Antananarivo, 2008, : 59-77.

KPMG. Audit de la gouvernance et analyse des cas de corruption au sein de la direction des Domaines et des Services Fonciers. Conseil Supérieur de Lutte Contre la Corruption, Antananarivo. 2005. 109 p.

Lavigne Delville Ph. Foncier rural, ressources renouvelables et développement en Afrique. Coll. Rapports d'études, MAE, Paris. 1998. 139 p.

Lavigne Delville Ph. Registering and Administering Customary Land Rights ; Current Innovations and Questions in French-Speaking West Africa, in Proceedings of the Expert Group Meeting on secure land tenure: 'new legal frameworks and tools', Nairobi, Kenya, 10-12 November 2004, FIG/UN-Habitat/CASLE.

Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche. Lettre de Politique Foncière. Programme National Foncier, Antananarivo, 2005. 12 p.

RocheGude A., Raharison H. Conception du plan d'actualisation de la propriété privée titrée. PNF-MAEP / SCAC, Antananarivo, 2007. 34 p.

Teyssier A. Contribution à l'élaboration d'une politique publique de sécurisation des droits sur le sol. Propos d'étape n°1. PNF. Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche, Antananarivo, 2004. 25 p.

Teyssier A., Raharison H., Ravelomanantsoa Z. La réforme foncière malagasy ou le pari de la compétence locale. FAO, Land Reform Bulletin, 2007-1 : 34-49.

Thinon P., Razafindrakotohary T., Ranaivoarison R. Enjeux de production et d'utilisation de l'information géographique dans le cadre de la réforme foncière à Madagascar. Geocongrès Québec, octobre 2007.

Teyssier A., Ravelomanantsoa Z. Madagascar. Une réforme face à la faillite du système Torrens. Etudes Foncières n°134, juillet-août 2008 : 34-38.

Van den Brink R., 2006. Madagascar : Land and Property Rights Review. World Bank, Washington. 130 p.

Organigramme de la cellule de coordination du Programme National Foncier
Phase de démarrage
2005-2007



Secrétariat Général MAEP

*Assistance
Technique*

Comité
d'Orientation
et de Suivi
(COS)

Cellule de Coordination du Programme National Foncier

Composante Modernisation

- Axe n°1 : modernisation des services fonciers

Personnel : Agents de la DDSF, assistance technique, consultants complémentaires

Actions :

- Appui à la restauration des archives foncières
- Appui-conseil aux services fonciers régionaux pour la numérisation des documents fonciers et topographiques et pour l'informatisation des données foncières
- Appui-conseil aux collectivités décentralisées, aux opérateurs privés et aux services fonciers régionaux pour la con-

Composante juridique

- Axe n°3 : rénovation de la réglementation foncière

Personnel : Comité restreint de juristes, interventions ponctuelles, expertises nationale et internationale

Actions : révision et conception de textes de loi

**Coordonnateur national,
contractualisé**

Gestion &
personnel

**Composante Gestion Foncière
Décentralisée**

- Axe n°2 : décentralisation de la gestion foncière

Consultants spécialisés, répartis par zone géographique et par partenaires, interventions contractualisées

Actions :

- Appui-conseil aux collectivités décentralisées, aux opérateurs privés et aux services fonciers régionaux pour la mise en œuvre de la gestion foncière décentralisée
- Contractualisation des opérations de décentralisation de la gestion foncière, avec l'appui des parte-

Composante Formation et Communication

- Axe n°4 : plan national de formation aux métiers du foncier

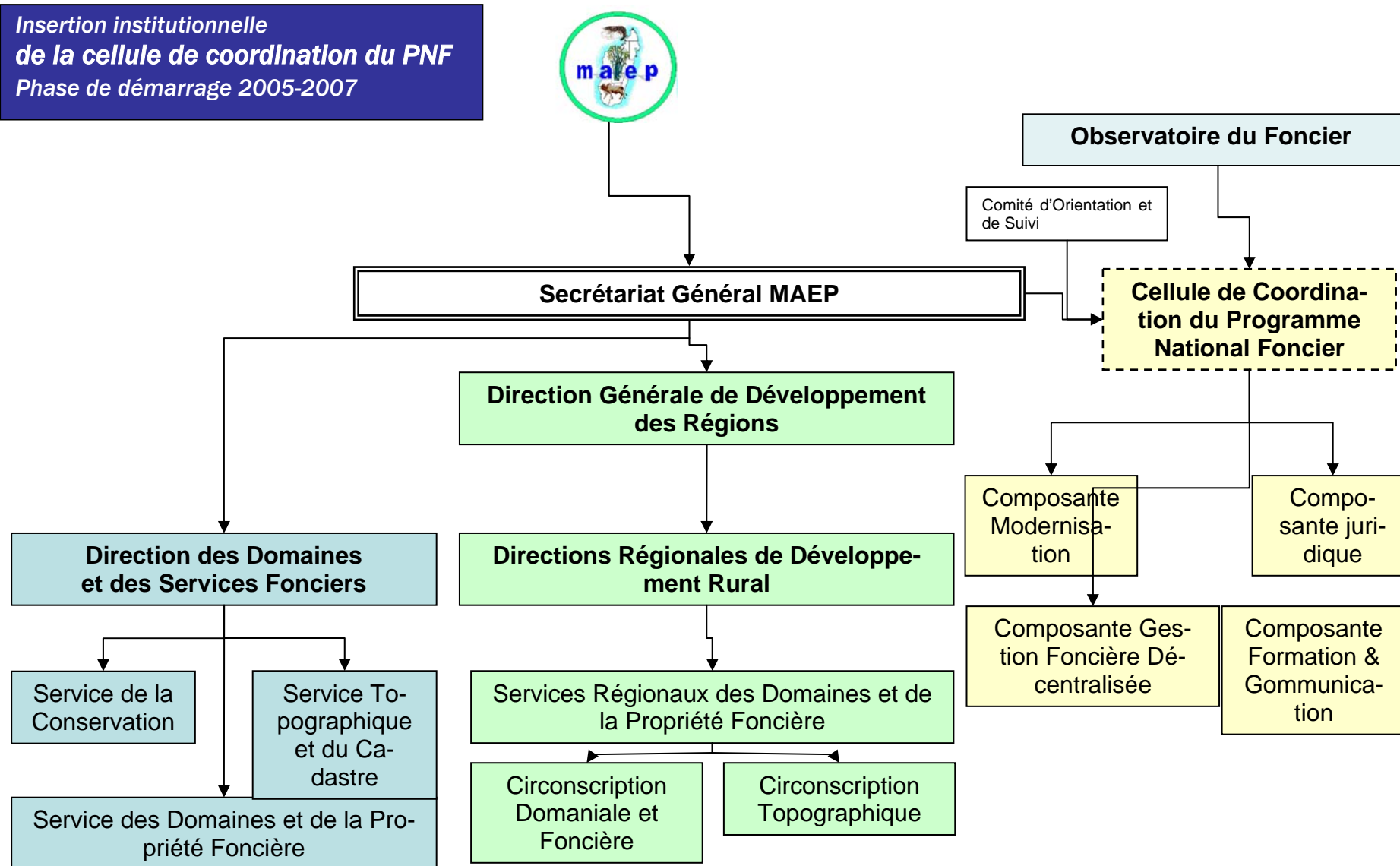
Personnel : Consultants spécialisés en formation et communication. Personnel permanent de la cellule et/ou opérateurs contractualisés

Actions :

- Conception et mise en œuvre du Plan National de Formation aux Métiers du Foncier (3 niveaux)
- Conception et mise en œuvre de la stratégie de communication
- Suivi des opérateurs en formation et communication

**Observatoire
du Foncier**

**Insertion institutionnelle
de la cellule de coordination du PNF**
Phase de démarrage 2005-2007



¹ Loi n°2005-019 du 17 octobre 2005.

